

Sidsel Sverdrup



DIAKONHJEMMET HØGSKOLE

RAPPORT 2013/8

Evaluering av tilbakeføringskoordinatorene: analyse av implementeringsprosessen



Denne rapporten er utgitt av

Diakonhjemmet Høgskole

Postboks 184, Vinderen

N-0319 Oslo

<http://www.diaconhjemmet.no>

Rapport: 2013/8

ISBN: 978-82-8048-135-1 (elektronisk utgave)

ISBN: 978-82-8048-134-4 (papir utgave)

ISSN: 1891-2753

Elektronisk distribusjon:

Diakonhjemmet Høgskole

Omslag

Aud Gloppen, Blæst Design

Opphavsrettigheter

Forfatteren har opphavsrettighetene til rapporten.

Nedlasting for privat bruk er tillatt.

Mangfoldiggjøring, videresalg av deler eller hele rapporten er ikke tillatt uten avtale med forfatterne eller Kopinor.

Evaluering av tilbakeføringskoordinatorene: analyse av implementeringsprosessen

Sidsel Sverdrup

Forord

Dette prosjektet er utført på oppdrag fra Justis- og Beredskapsdepartementet, og er en Evaluering av tilbakeføringskoordinatorene i kriminalomsorgen.

Seniorrådgiver Gerhard Ploeg, i Kriminalomsorgsavdelingen, og seniorrådgiver Inger Marie Fridhov, Justisdepartementet, har vært sentrale kontaktpersoner under gjennomføringen av prosjektet. Begge takkes for gode innspill og kommentarer!

Informantene som deltatt i intervjuundersøkelsen takkes for sin velvillige deltakelse!

Prosjektet er gjennomført av professor dr. polit. Sidsel Sverdrup ved Diakonhjemmet Høgskole.

Oslo, august 2013

Sidsel Sverdrup
professor

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 2 |
| Innhold | 3 |
| Sammendrag | 6 |
| Metoder..... | 6 |
| Spørsmål, problemer og utfordringer | 6 |
| Ressurser | 8 |
| Posisjon i kriminalomsorgen og i forhold til forvaltningssamarbeidspartnere | 8 |
| Kan det vises til resultater? | 8 |
| Kapittel 1 Bakgrunnen for prosjektet | 9 |
| Bakgrunn | 9 |
| Tilbakeføringsgarantien..... | 10 |
| Tilbakeføringskoordinatorer..... | 12 |
| Problemstillinger | 13 |
| Opplegg og gjennomføring..... | 13 |
| Kapittel 2 Teoretisk forankring og relevant forskning | 15 |
| Teoretisk forankring | 15 |
| En evalueringsteoretisk tilnærming: realistisk evaluering | 15 |
| En retts sosiologisk innfallsvinkel | 16 |
| Forskning om domfelte, tilbakeføringsgaranti og tilbakeføringskoordinatorene..... | 17 |
| Kapittel 3 Metode og gjennomføring | 19 |
| Innledende fase | 19 |
| Utvalg og intervju | 19 |
| Kapittel 4 Stillinger og organisatorisk plassering | 22 |
| Stillingsannonser | 22 |
| Stillingsbeskrivelser | 26 |
| Organisatorisk plassering av stillingene | 29 |
| Oppsummering: variasjon og bredde..... | 30 |
| Kapittel 5 Problemer og utfordringer: jobbforståelse, ledelse og forankring | 32 |
| Jobbforståelse og rollen som tilbakeføringskoordinator | 33 |
| Uklart mandat..... | 33 |
| Klart mandat, men internt forventningspress..... | 34 |
| Klart mandat og arbeidsbeskrivelse | 36 |

| | |
|---|----|
| Forankring og ledelse | 37 |
| Fravær av ledelse og forankring | 38 |
| Prosess: på vei mot forankring | 39 |
| Nærvær av ledelse og forankring | 40 |
| Hva betyr det å jobbe på systemnivå? | 41 |
| Hvordan forstås begrepet «systemnivå»? | 41 |
| Å jobbe med tilrettelegging av systemer | 43 |
| Å kombinere intern og ekstern jobbing | 44 |
| Andre problemer og utfordringer | 45 |
| Oppsummering: markerte skillelinjer | 46 |
| Kapittel 6 Tilbakeføringskoordinatorenes erfaringer: metoder, ressursanvendelse, posisjon, resultatoppnåelse | 48 |
| Metoder som tas i bruk | 48 |
| Servicetorg | 48 |
| Veiledning og kartlegging | 50 |
| Samordnet innsats | 50 |
| Frivillige | 51 |
| Program | 51 |
| Videokonferanser og moderne teknologi | 51 |
| Teknikker | 52 |
| Andre refleksjoner | 52 |
| Ressursanvendelse | 53 |
| Materielle ressurser | 53 |
| Menneskelige ressurser på individnivå | 54 |
| Menneskelige ressurser på systemnivå | 55 |
| Posisjon i forhold til interne og eksterne samarbeidspartnere | 56 |
| Internt: innen kriminalomsorgen | 56 |
| Eksternt: i forhold til forvaltningssamarbeidspartnere | 58 |
| Resultatoppnåelse | 60 |
| Forholdet til NAV og utvikling av servicetorg | 61 |
| Koordinering og samarbeid | 62 |
| Økt fokus på tilbakeføringsarbeid og økt etterspørsel | 63 |
| Å være i prosess | 64 |
| Oppsummering: gjennomføring, ønsker og hindringer | 64 |

| | | |
|------------|--|----|
| Kapittel 7 | Konklusjoner: et sammensatt bilde..... | 66 |
| | Tilbake til problemstillingene | 66 |
| | Resultater og konklusjoner..... | 66 |
| | Ulikhet og variasjon: utilsiktede utfordringer og problemer? | 68 |
| | Positive virkninger, stor innsats | 69 |
| | Mulige områder for endring..... | 72 |
| | Referanser | 73 |
| Vedlegg: | Intervjuguide | 74 |

Sammendrag

Som følge av tilbakeføringsgarantien ble det opprettet 25 stillinger som tilbakeføringskoordinator, og noe senere ble det opprettet ytterligere to stillinger. Kriminalomsorgen ønsker å få gjennomført en evaluering av forhold knyttet til hvordan ordningen med tilbakeføringskoordinatorer fungerer, hvilke metoder de tar i bruk samt hvilke spørsmål, problemer og utfordringer de møter.

Denne rapporten omhandler tilbakeføringskoordinatorer og den rolle de har, samt hvordan rollen blir utøvet. Følgende spørsmål reises:

- Hvilke metoder tar tilbakeføringskoordinatorer i bruk?
- Hvilke spørsmål, problemer og utfordringer møter de?
- Hvilke ressurser anvendes for å oppnå høyest mulig effektivitet?
- Hvilken posisjon har de innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnere?
- Kan det allerede vises til noen resultater?

Rapporten er skrevet på bakgrunn av intervjuer som er foretatt av tilbakeføringskoordinatorer, slik at det er deres stemmer som her høres. Det er gjennomført intervjuer med 21 tilbakeføringskoordinatorer, hvorav 18 ved personlig intervjuer på arbeidsplassen deres, og 3 pr telefon. Intervjuene ble foretatt i løpet av vinteren og våren 2013. Det ble anvendt en semi-strukturert intervjuguide. I tillegg er en rekke dokumenter gjennomgått.

Metoder

Metodebegrepet oppfattes vidt. Enkelte nevner ulike intervjueteknikker som en metode, mens andre peker på hva de faktisk har utrettet. Forstått med en slik bredde, så er en konklusjon at det anvendes et bredt spekter av metoder. Noen metoder skiller seg ut som oftere brukt enn andre. Det er en klar tendens til at nesten alle har opprettet servicetorg eller er i ferd med å gjøre det. Imidlertid er måten man forsøker å legge til rette for servicetorg, med de tjenestene som skal inn der, relativt varierende. Noen er kommet langt, mens andre er i oppstart. Enkelte har ikke egnede lokaler, og har ikke mulighet til å tilby et stasjonært servicetorg. De arbeider derfor med å finne andre løsninger.

Andre metoder som trekkes fram er veiledning og kartlegging, samordnet innsats, forholdet til frivillige organisasjoner, programdrift, videokonferanser og moderne teknologi, samt ulike typer teknikker, slik som for eksempel MI og LØFT. Det varierer en del hva man vektlegger og hvor langt man er kommet i arbeidet, men alle er i prosess.

Spørsmål, problemer og utfordringer

Resultatene viser at det har vært og fortsatt er flere spørsmål, problemer og utfordringer som preger stillingene og arbeidsforholdene til tilbakeføringskoordinatorer.

Til tross for at tilbakeføringskoordinatorer som stillingsgruppe ikke er stor, så finner vi en relativt stor grad av strukturell variasjon. Dette har sammenheng med hvordan stillingene som tilbakeføringskoordinator er implementert, forankret og utøvd i praksis, til tross for at tilbakeføringsgarantien og de overordnede føringene for stillingene som tilbakeføringskoordinator peker i retning av en enhetlig praksis.

Analysen av et tilfeldig utvalg av både stillingsannonser og stillingsbeskrivelser viser at innholdet i stillingene tolkes bredt og til dels med stor variasjon. Samtidig er det også likhetspunkter i forventningene og kravene til hva som skal gjøres av den som ble ansatt. Likheter er knyttet til at arbeidet skal gjøres på systemnivå, avtaler med eksterne og interne samarbeidspartnere skal etableres eller reetableres, det er forventet at man skal bygge opp og utvikle et servicetorg, og at man skal bidra til at innsatte har systemer rundt seg når de løslates. Ulikheter er knyttet til forholdet til innsatte, og den kontakt og direkte arbeid man har opp i mot disse. Noen steder er innsattekontakt både ønskelig og forventet, andre steder er dette ikke nevnt og inngår ikke som del av stillingen. Variasjonsbredden i stillingsinnhold går over en forholdsvis bred skala fra tverrfaglig samarbeid med andre ansatte, og derfra over til ulike grader av veiledning av andre ansatte - og videre over til kartlegging av innsattes behov, og derfra over til veiledning av innsatte, og videre derfra igjen til individuell oppfølging av innsatte.

Også en annen type strukturell ulikhet preger stillingene ved at den organisatoriske plasseringen av tilbakeføringskoordinatorene varierer mellom regionene. Variasjonsbredden er slik at stillingene kan være plassert i én anstalt, i to anstalter eller i tre anstalter. Eller de kan være plassert én i hvert fylke og med kontorplass i friomsorgskontoret, og betjene både fengsel og friomsorg. Eller de kan ha ansvar for både fengsel, overgangsbolig og friomsorg, eller de kan være en blanding av at noen er i ett fengsel, mens én er i friomsorg og fengsel.

Ledelse og forankring er et område av stor betydning for hvordan stillingen som tilbakeføringskoordinator er blitt utformet i praksis. Erfaringene er svært variable, og framkommer som tre hovedtendenser. Den ene peker på fravær av ledelse, og fravær av forankring, og med dertil hørende frustrasjon og usikkerhet. Den andre peker på at ledelsen etter hvert har sett betydningen av å forankre og informere om betydningen av stillingen, og gjort nødvendige grep i prosessen. Den tredje peker på nærvær av ledelse, forankring av stillingen og entusiasme og samarbeid, og med dertil hørende jobbforståelse og trygghet i forhold til arbeidet som skal gjøres. Hovedskillelinjen går imidlertid mellom fravær av ledelse og forankring og nærvær av ledelse og forankring. Nesten halvparten av de som er intervjuet står i den første situasjonen, og nesten halvparten i den andre.

Med hensyn til jobbforståelse og hvordan tilbakeføringskoordinatorene løser jobben sin, så finner vi også tre hovedtendenser. Den ene fokuserer på et uklart mandat og stor grad av usikkerhet og av prøving og feiling i utforming av rollen. Den andre fokuserer på at oppgaver har vært klart definert og at jobbforståelsen i utgangspunktet har vært uproblematisk, men at praksis har ført til en endring. Spesielt kan dette skyldes forventninger fra andre yrkesgrupper. Den tredje fokuserer på at mandat og oppgaver har vært, og er klare, og at dette gir klare føringer på jobbforståelsen og jobbutøvelsen. De ulike forståelsesmåtene knyttes til hvordan stillingsannonser og forventninger til arbeidet er formulert, samt til hvordan ledelse og forankring kommer til uttrykk.

En annen utfordring er spørsmålet om hva det egentlig betyr og innebærer «å jobbe på systemnivå». For mange er det en del uklarhet om hva dette vil si i praksis. Et sentralt spørsmål er om og eventuelt i hvilket omfang man skal ha kontakt, oppfølging og veiledning av innsatte. Noen har ikke dette som del av jobben sin, mens andre kartlegger behov, og andre igjen har ytterligere oppfølging i form av saksbehandling og veiledning. Særlig gjelder dette der det ikke er sosialkonsulent i fengslene.

Ressurser

Med hensyn til ressurser, og hvordan man best anvender disse, så skilles det mellom økonomiske ressurser og menneskelige ressurser. Strukturelle betingelser i form av dårlig økonomi og knappe ressurser oppfattes å legge en del negative føringer inn i tilbakeføringsarbeidet. På den annen side anvendes og framheves menneskelige ressurser i form av å være kreativ, være løsningsorientert, være engasjert, være ildsjel, være visjonær, være vant til og klare å håndtere usikkerhet, arbeide med koordinering for å skape synergi, samt bevissthet på egen rolle.

Posisjon i kriminalomsorgen og i forhold til forvaltningssamarbeidspartnere

Arbeidet med å bli kjent og anerkjent internt i kriminalomsorgen følger langt på vei to skillelinjer som har sammenheng med om og i hvilken grad ledelsen har vært tydelig overfor stillingsinnehaver og omgivelsene på hva stillingen skal bidra med, samt hvordan den er plassert i organisasjonen. Tendensen er at jo tydeligere ledelse og forankring, desto enklere har det vært å komme inn i de interne systemene. Og omvendt: jo utydeligere ledelse og forankring, desto vanskeligere har det vært å komme inn i de interne systemene. For mange har det vært en lang vei å gå internt, og det har vært nødvendig å gjøre seg selv kjent, og markedsføre seg selv, stillingen som tilbakeføringskoordinator og tilbakeføringsgarantien på alle nivåer.

Forholdet til forvaltningssamarbeidspartnere har også i stor grad dreid seg om å gjøre stillingen som tilbakeføringskoordinator kjent, gi informasjon om hva stillingen skal brukes til, og om hvordan tilbakeføringskoordinator vil arbeide i forhold til dette. Mange har brukt tid på å dra ut til forskjellige kontorer og etater, eller å invitere dem til seg, i den hensikt å informere og gjøre kjent. Prosessene gir likevel resultater, og både internt og eksternt ser man etter hvert aksept og forståelse av stillingstypen.

Kan det vises til resultater?

Resultater og mål som tilbakeføringskoordinatorer mener er oppnådd kan grupperes i tre hovedkategorier. Det påpekes at resultater er oppnådd i forholdet til NAV, og spesielt til utvikling av servicetorg. Videre er det oppnådd resultater når det gjelder koordinering og samarbeid med eksterne partnere, samt i form av økt grad av etterspørsel etter tilbakeføringskoordinator, og økt fokus på tilbakeføringsarbeid. Dette er ikke det samme som å si at man har oppnådd det som er mulig, for det er en helt klar forståelse av at man stadig er i prosess, og at det stadig er mye å utrette, samt at resultater av arbeid som gjøres i tilbakeføringsarbeid er vanskelig å måle.

Kapittel 1 Bakgrunnen for prosjektet

Denne rapporten omhandler tilbakeføringskoordinatorene og den rolle de har, samt hvordan rollen blir utøvet. Kriminalomsorgen ønsker å få gjennomført en evaluering av forhold knyttet til hvordan ordningen med tilbakeføringskoordinatorene fungerer, hvilke metoder de tar i bruk samt hvilke spørsmål, problemer og utfordringer de møter. Dette er viktig kunnskap i arbeidet med å utvikle nye systemer og for eventuelt å kunne forbedre dem. Kriminalomsorgen fikk 25 tilbakeføringskoordinatorene i 2011, etablert på ulike steder i landet. Noe senere kom det ytterligere to stillinger. Ordningen er altså av forholdsvis ny dato.

Bakgrunn

Siden 1840 har det vært et klart uttalt mål i kriminalomsorgen at straffedømte skal bedre ut enn inn. Kriminalomsorgen arbeider derfor for at alle domfelte ved løslatelse skal ha noe å gå til, en jobb, en utdanning, en bolig og et positivt sosialt nettverk. Hjelp til utdanning og arbeid, hjelp til helse og eventuelle rusproblemer, samt å sikre at innsatte har en bolig å gå til når de løslates og lage rammer for å skape nye nettverk er derfor sentralt.

I utgangspunktet har innsatte samme rett til tjenester og tilbud som befolkningen for øvrig. Sosiale tjenester, helsetjenester, undervisning og kulturtilbud ytes derfor overfor innsatte av de samme offentlige etatene som ellers har ansvaret for dette i samfunnet. Dette kommer fram i straffegjennomføringsloven hvor det i § 4 heter at kriminalomsorgen skal legge til rette for at samarbeidende etater skal kunne tilby sine tjenester i fengslene. Slik sett blir kriminalomsorgen en slags vertsetat for de andre etatene.

Det er ønskelig å sikre en kontinuitet av disse tilbudene for å sikre at innsatte tilbakeføres til samfunnet i forhold til utdanning, arbeid, bolig og så videre når det er ferdig med soningen sin. Regjeringen Stoltenberg la derfor i sin første Soria Moria erklæring fram at den ville innføre en tilbakeføringsgaranti, og i begge samarbeidserklæringene har den rød/grønne regjeringen uttalt seg om re-integrering av straffedømte etter at straffen er ferdigsonet. Tanken bak og hensikten med tilbakeføringsgarantien er å redusere tilbakefall til ny kriminalitet, og dermed minske kriminaliteten. Dette skal i sin tur også redusere antall ofre.

Sentrale faktorer i re-integreringen er for eksempel behandling av rusavhengighet og andre helseproblemer, en egnet bolig, arbeid, utdanning, inntekt og identitetspapirer. Mange av tjenestene som tilbys på disse områder, og som straffedømte har krav på i kraft av å være norske innbyggere, blir levert av ulike forvaltningsinstanser. Disse samarbeider ikke alltid like godt. Regjeringen har derfor etablert en tilbakeføringsgaranti, som innebærer at alle norske innbyggere som er blitt dømt og har gjennomført sin straff skal ha tilgang til de samme tilbudene som kan hjelpe dem til å leve et liv uten kriminalitet. De relevante etatene skal levere sine tjenester i samarbeid med hverandre rundt den domfelte. For å kunne være mest effektiv, skal re-integreringsprosessen starte så tidlig som mulig under straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen har fått en sentral og ledende rolle i re-integreringen. Dette har vært ansett som naturlig fordi det handler om koordinering av tjenester levert av ulike etater og organisasjoner, og at straffedømte befinner seg under straffegjennomføring når prosessen blir satt i gang.

Tilbakeføringsgarantien

Regjeringen har etablert en tilbakeføringsgaranti, som innebærer at alle norske innbyggere som er blitt dømt og har gjennomført straff skal ha tilgang til de samme tilbudene som innbyggerne for øvrig, og som kan hjelpe dem til å leve et liv uten kriminalitet.

Tilbakeføringsgarantien skulle ikke gi nye rettigheter, men den er en politisk ambisjon og en forpliktelse regjeringen påtok seg om å bidra til at straffedømte også får del i det alle borgere har rett til når det gjelder velferdsgoder som bolig, arbeid, skoleplass, helse- og rustilbud, økonomisk rådgivning og nettverk. Det fordres et utstrakt samarbeid mellom departementer og direktorater med underliggende etater for å få til å gjennomføre disse ambisjonene.

St.meld. nr. 37 (2007-2008) står følgende om tilbakeføringsgarantien (kap.14.1):

Tilbakeføringsgarantien er ingen garanti i juridisk forstand. Den innebærer at regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte til å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at dette kan skje. Samarbeidende etater er forpliktet til å yte sine tjenester i forhold til de straffedømte på en slik måte og lokalisert slik at de kan ha en rimelig mulighet til å gjøre seg nytte av dem.

Den viktigste garantisten er domfelte selv. Tilbakeføringsgarantien vil ikke gi de ønskede resultater dersom ikke den straffedømte selv forplikter seg til å gjøre sitt for at samfunnets tilbud blir tatt i mot og brukt etter forutsetningene. Det er og blir den straffedømte selv som må ta ansvar for og administrere eget liv. Samtidig er det vel kjent at særlig gjengangerne er en svak gruppe ut fra mange kriterier. Derfor trenger de både mental og praktisk støtte til å klare den forpliktelsen. Det er i hele samfunnets interesse at risikoen for ny kriminalitet reduseres mest mulig. Når lovbryteren selv gjør sitt beste for å komme seg på bena, må samfunnet gi all mulig støtte. Det betyr ikke å gi spesialbehandling til den som bryter loven, men å gi de tilbudene som alle borgere har rett til, som bolig, utdanning, et levebrød og helsetjenester.

Ovenstående hviler på en forståelse om at rehabiliteringsarbeidet under soning kan ha mindre verdi hvis den innsatte etter løslatelsen har de samme levekårsproblemer som før, og at tiltak ved løslatelse må bygge på det rehabiliteringsarbeidet som har skjedd gjennom hele soningen.

St.meld. nr. 37 (2007-2008) påpeker også følgende om innholdet i tilbakeføringsgarantien (kapittel 14.4):

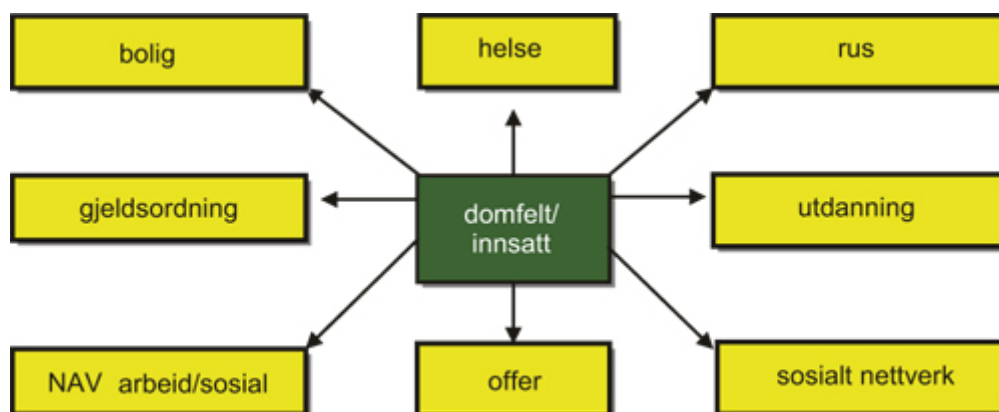
Tilbakeføringsgarantien beskriver både hvilke rettigheter som inngår og tilretteleggingen gjennom soning og løslatelse for at tjenestene skal utløses i samsvar med lovverket. .. Planlegging av løslatelse og tilbakeføring skal starte ved mottakelsen av rettskraftig dom. Varetektsinnsatte skal ha tilbud om slik planlegging på hvilket som helst tidspunkt før saken har vært oppe til doms eller dommen er rettskraftig. Hvordan straffen gjennomføres, har stor betydning for hvor enkelt eller vanskelig det er for den domfelte å finne sin plass i samfunnet etter at straffen er gjennomført. I størst mulig grad skal de innsatte og domfelte selv ta ansvar for egen rehabilitering og reintegrering.

En forutsetning for at de skal kunne klare det, er at de kan komme i kontakt med de etater de trenger tjenester fra.

I tråd med resultatene fra norske og internasjonale levekårsundersøkelser blant innsatte og domfelte, kan de viktigste elementene i tilbakeføringsgarantien defineres slik:

- Tilfredsstillende bolig
- Muligheter for utdanning eller opplæring
- Arbeid, arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og virkemidler
- Sosiale tjenester, herunder individuell plan
- Helsetjenester, herunder om nødvendig behandling for psykiske lidelser og rusproblemer
- Økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer

Figur 1.1 Modell over domfeltes behov



Bak denne modellen, som også er hentet fra St.meld. nr. 37 (2007-2008), ligger en forståelse om at alt for mange innsatte løslates uten bolig, arbeid, opplæringsmuligheter og behandlingskontakt. Veien tilbake til rusmiddelmisbruk og kriminalitet kan derfor være kort. Risikoen for å feile igjen blir for stor hvis hospits er eneste boligtilbud, eller hvis rusbehandlingstilbudet ikke er på plass før flere uker etter løslatelse.

I henhold til kapittel 14. 4 i St.meld. nr. 37 (2007-2008) finnes det også en rekke andre viktige faktorer som gir store utfordringer. Det pekes for eksempel på at hjemkommunene der den innsatte skal bosette seg har ansvar for at oppleggene som er planlagt under soningen, følges opp fra dag én etter løslatelse. Ofte viser det seg imidlertid at det i praksis er uklart hva som er ansvarlig kommune for en innsatt. Innsatte gjennomfører ofte straff i et fengsel som ligger langt fra den kommunen hvor vedkommende ønsker å bosette seg. En del innsatte er også «kommuneløse». Ikke sjelden velger innsatte å bosette seg i en annen kommune enn den de var registrert i før innsettelsen. Hvis den

innsatte sitter i et fengsel på en annen kant av landet enn der han ble arrestert, og skal bosette seg et tredje sted, har det vist seg svært komplisert å få til en effektiv planlegging av løslatelsen. Det er ikke bare lang geografisk avstand og uklarheter om hvilken kommune som er ansvarlige, som skaper hindringer i løslatelsesarbeidet.

Det pekes videre på at utfordringene i samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunene er en av hovedbegrunnelsene for å etablere såkalte servicetorg i fengslene med kompetanse innen arbeidsformidling, bolig, sosiale tjenester og helsetjenester. Samarbeid med kommunen den domfelte ønsker å bosette seg i, er nøkkelen til en vellykket tilbakeføring.

Det er også utfordringer med spesialisthelsetjenesten. I utgangspunktet er det helseforetaket der den innsatte er folkeregisterført, som har ansvaret for å yte disse tjenestene. Igjen medfører det problemer å få til et fullverdig spesialisthelsetjenestetilbud dersom en innsatt soner i et fengsel på en annen kant av landet enn der vedkommende er ført i folkeregisteret. Enkelte fengsler har fått polikliniske spesialisthelsetjenester, særlig innenfor psykiatri. Rusbehandling inne i fengslene er økt ved etablering av rusmestringsenheter.

Alle utfordringene gjør at det er viktig at tilbudene er på plass når soningen er over. Ett av virkemidlene for å få dette til er gjennom de nyetablerte stillingene som tilbakeføringskoordinatorer. Det viktigste elementet i tilbakeføringsgarantien er nemlig forpliktende samarbeidsstrukturer mellom den domfelte, kriminalomsorgen og øvrige etater.

Tilbakeføringskoordinatorer

For å markere hvor viktig regjeringen anså satsingen som er trukket opp i tilbakeføringsgarantien ble det i 2011 tilsatt 25 tilbakeføringskoordinatorer fordelt rundt på de seks regionene i kriminalomsorgen. Ytterligere to stillinger ble tilført noe senere. Disse skal arbeide på systemnivå med å samordne alle tiltak i kriminalomsorgen som har god tilbakeføring som mål, ut mot kommuner og andre som vil ha ansvaret for å formidle velferdsgodene etter løslatelse. For å gjøre kommunale tilbud og rettigheter mest mulig tilgjengelige, er det flere steder etablert servicetorg i fengslene. Her kan de innsatte selv oppsøke de nødvendige tjenestene de har behov for.

På vegne av ledelsen i anstaltene skal tilbakeføringskoordinatorene ha ansvar for følgende oppgaver:

De skal samordne (=koordinere) alle tiltak, både det som skjer i kriminalomsorgens regi (sosialarbeid, arbeidsdrift, program osv.), og det som skjer i regi av de andre etatene (skole, helse, NAV, kommunen, frivillige m fl).

De skal oppdatere, eller nyetablere, avtaler og rutiner med andre etater, slik at de domfelte får det de har krav på. Dette skal skje i nært samarbeid med regionene.

De skal informere alle involverte parter slik at tilbakeføringstilbudet til den enkelte domfelte framstår som enhetlig.

De skal være garantist for at alle domfelte har opplegg og avtaler å gå til i kommunen og hos andre aktører som kan bidra til at domfelte ikke går rett tilbake til ny kriminalitet.

De skal lede servicetorget der det finnes. Koordinatoren har også ansvar for å innkalle til nødvendige møter med de forskjellige etatene.

Koordinatorene skal altså arbeide på systemnivå, med revisjon og nyetablering av avtaler med andre etater. De skal samordne det som gjøres både i kriminalomsorgen og i andre etater slik at det ikke blir parallelle løp, men løp som skal sikre et samlet og helhetlig opplegg for tilbakeføring.

Skriftlig og muntlig kommunikasjon er et viktig element i koordinatorenes arbeid. De må være godt orientert både om det som skjer i egen etat og samtidig være informasjonsmottaker og leverandør til samarbeidende etater. Rollen som koordinator fordrer derfor en stor grad av synlighet i institusjonene.

Organisatorisk er koordinatorene plassert i linje hvor fag- og personalansvar ivaretas. Noen har en inspektør som nærmest overordnet, mens andre har nestleder i enheten eller friomsorgsleder som nærmeste overordnet. Grunnen er at tilbakeføring er forankret i straffegjennomføringsloven, og dermed er den et lederansvar. Koordinatorens arbeid er direkte avledet av dette. Koordinatorene rundt om i landet er plassert forskjellig: Noen i én anstalt, noen i to anstalter. Noen er fylkesvis plassert med kontor i friomsorgen. Dette omtales nærmere i kapittel 4.

Problemstillinger

Kriminalomsorgen ønsker å evaluere hvordan ordningen med tilbakeføringskoordinatorer fungerer.

Følgende spørsmål reises:

- Hvilke metoder tar tilbakeføringskoordinatorer i bruk?
- Hvilke spørsmål, problemer og utfordringer møter de?
- Hvilke ressurser anvendes for å oppnå høyest mulig effektivitet?
- Hvilken posisjon har de innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnere?
- Kan det allerede vises til noen resultater?

Det er disse spørsmålene foreliggende rapport er sentrert rundt, og søker å besvare. Som det imidlertid vil framgå av datapresentasjonen, er det gjennom intervjuene også kommet opp andre temaområder som er og har vært viktige og relevante for tilbakeføringskoordinatorer. Det gjelder for eksempel spørsmål om ledelse og forankring av stillingene, og om implementering av stillingskategorien. Også slike forhold får derfor en plass når resultatene presenteres.

Opplegg og gjennomføring

Rapporten er bygget opp med syv kapitler. Kapittel 1 trekker opp bakgrunnen for prosjektet, og for tilbakeføringsgarantien og tilbakeføringskoordinatorer og deres roller, samt prosjektets problemstillinger.

Kapittel 2 presenterer den teoretiske referanserammen for arbeidet. Det hviler på en kombinasjon av evalueringstilnærmingen som benevnes realistiske evalueringer, samt en retts sosiologisk innfallsvinkel. Dessuten inneholder kapitlet et avsnitt om kunnskap og forskning på det aktuelle feltet.

Kapittel 3 redegjør for valg av metode med vekt på utvalg og datainnsamling. Kapittel 4 presenterer og drøfter stillingsannonser og stillingsinstrukser, samt gir en oversikt over hvordan tilbakeføringskoordinatorene er plassert organisatorisk. Kapitlene 5 og 6 inneholder empiriske resultater basert på intervjuene. I kapittel 5 presenteres problemer og utfordringer med søkelyset rettet mot jobbforståelse, ledelse og forankring. Også spørsmålet om hva det betyr å «jobbe på systemnivå» tas opp her. I kapittel 6 trekkes tilbakeføringskoordinatorenes erfaringer og synspunkter fram når det gjelder metodebruk, ressursanvendelse, forhold til forvaltningssamarbeidspartnere, samt resultatoppnåelse.

Det avsluttende kapittel 7 trekker trådene fra problemstillingene og til de empiriske resultatene, og løfter sammenstillingen av dette fram i konklusjoner.

Kapittel 2 Teoretisk forankring og relevant forskning

Dette kapitlet består av to hoveddeler. I den første delen presenteres prosjektets teoretiske forankring som evalueringsprosjekt med en retts sosiologisk innfallsvinkel. I den andre delen blir eksisterende kunnskap knyttet til tilbakeføringsgarantien og koordinatorrollen presentert.

Teoretisk forankring

Prosjektet forankres altså teoretisk på to måter som henger sammen og forsterker hverandre. Denne kombinerte forankringen er anvendt i flere tidligere sammenhenger, og har vist seg å være en meget nyttig (Sverdrup, 2002). Den presenteres kort i det følgende.

En evalueringsteoretisk tilnærming: realistisk evaluering

Den første teoretiske forankringen er i evalueringsforskning, med spesiell vekt på opplegg og gjennomføring basert på såkalt realistisk evaluering (Pawson og Tilley, 2004; Krogstrup, 2003). I evalueringslitteraturen er tilnærmingen klassifisert som en form for effekt- (eller mål)evaluering. Den er beskrevet som en pragmatisk og kontekstnær tilnærming, og er et alternativ til evalueringer basert på kvasi-eksperimentelle design.

I tilnærmingen nyanseres evalueringsspørsmål som reiser spørsmål om virkninger, samtidig som det vektlegges å vise hvilke mekanismer som er virkningsfulle. Gjennom dette kan evalueringene tilveiebringe vesentlig mer nyanserte svar på forholdet mellom mekanismer og kontekst og endring/outcome enn hva en tradisjonell effektmåling kan tilby. I stedet for å stille spørsmål om hva som virker, eller fungerer i et bestemt tiltak, tar man gjennom realistiske evalueringer sikte på å besvare spørsmålet «hva fungerer for hvem under hvilke forhold og på hvilke måter, og hvordan?» Tilnærmingen er basert på den såkalte kontekst-mekanisme-outcome konfigurasjon, og er opptatt av om et tiltak i en gitt kontekst under bestemte betingelser virker i henhold til intensjonen.

Fire hovedprinsipper ligger til grunn for tilnærmingen. Det første er at tiltak er utviklet for å bedre eller endre sosiale forhold. Det andre er et tiltak er del av andre sosiale systemer, og hvor siktemålet er å endre ulike typer forhold. Det tredje er at tiltaket fordrer aktiv endring hos de som er involvert i dem og nyter godt av dem, og det fjerde er at tiltak er åpne systemer som interagerer med og er påvirket av en rekke eksterne faktorer.

Hensikten med evalueringen er å få en bedre forståelse av hvordan en intervensjon fungerer, og hvor det ligger eventuelle bedringspotensialer. I foreliggende sammenheng er intervensjon å forstå som tilbakeføringskoordinatorene.

Sammenhengen mellom de fire hovedprinsippene er slik at mekanismene beskriver hva som faktisk fører til effekter, mens kontekst refererer til beskrivelse av elementer, forhold, og sosiale relasjoner som er bærende eller har innflytelse på mekanismene. Måloppnåelses- eller outcome-mønstre refererer til tilsiktede og utilsiktede resultater. Sammenhengen mellom disse tre punktene og til årsakssammenhenger beskrives gjerne slik at bestemte typer måloppnåelse sannsynligvis vil være forårsaket av en kombinasjon av mange forhold.

Både spørsmål og svar er mindre absolutte enn tilsvarende i tradisjonelle effektevalueringer, og er i en viss forstand relative til mekanismer og kontekst, - og dermed også mer realistiske. Målet med tilnærmingene er å få en forståelse av mønstre som kan føre til måloppnåelse eller en bestemt type outcome, samt hva som fører til suksess eller nederlag for ulike målgrupper som programmet retter seg mot.

En retts sosiologisk innfallsvinkel

Prosjektets andre teoretiske forankring er knyttet til klassisk retts sosiologisk forståelse (i sin tid lansert av Aubert, 1952 og 1976), og med anvendelse av en kommunikasjonsteoretisk modell, samt en sosiologisk struktur-individ/aktør modell. Dette er senere anvendt av Sverdrup (1999 og 2000) i arbeider som studerer lovers virkninger. Hovedtanken er at for at et tiltak skal kunne implementeres på en god måte, så må målgruppene kjenne til, forstå og omsette budskapet i praktisk handling. Spørsmålet om hva som eventuelt hemmer eller fremmer den praktiske utførelsen vil analyseres i forhold mellom aktør og struktur med særskilt vekt på om bestemte strukturelle betingelser bidrar til å hemme eller fremme en måloppnåelse.

Evalueringskriterier som er utviklet for analyse i henhold til denne modellen, er etablert med referanse til spørsmålene om en påvirkningsprosess på en bestemt målgruppe har vært vellykket, eller ikke. Dette kan blant annet studeres empirisk med utgangspunkt i spørsmål om i hvilken grad målgruppen har kunnskaper om lovteksten og rettsreglene, samt hvor omfattende denne kunnskapen er både når det gjelder dybde og bredde i målgruppens kunnskaper. Kunnskap og virkninger antas å henge sammen: Jo mer omfattende målgruppens kunnskaper er, desto større blir virkningene av loven. Og omvendt: Jo mindre omfattende målgruppens kunnskaper er, desto mindre blir virkningene av loven. Kunnskap er derfor en sentral variabel. Samtidig forutsetter kunnskap forståelse. For at et budskap skal kunne læres, må det være forstått. Også forståelse av en lovtekst blir derfor en viktig variabel som kan benyttes som evalueringskriterium.

I foreliggende prosjekt vil det imidlertid være rimelig å anta at forhold knyttet til tilbakeføringskoordinatorenes yrkesutøvelse, bakgrunnen for opprettelse av stillingskategoriene, samt tilsiktede mål i forhold til å sikre god tilbakeføring av innsatte, vil være kjent for målgruppen. Her vil begrepet målgruppe forstås som tilbakeføringskoordinatorene. I et prosjekt som for eksempel studerte innsattes erfaringer med hjelpen fra tilbakeføringskoordinatorene, ville prosjektet hatt to målgrupper (ansatte og innsatte), med ulikt forskningsmessig fokus på hver av dem. Slik er det ikke i foreliggende prosjekt, og uti fra denne forståelsen vil tilbakeføringskoordinatorene være å forstå som målgruppe. Samtlige er ansatt på bestemte vilkår, med bestemte forutsetninger knyttet til forventet arbeid. Det leddet i kommunikasjons-/ endrings- eller overføringsprosessen som derfor vil være særskilt i søkelyset, er det siste leddet. Enkelt sagt fokuserer dette på om og i hvilken grad de ønskede forutsetninger med oppretting av de aktuelle stillingene er omsatt i praksis og kommer til uttrykk i handling, og hva slags mekanismer eller prosesser som eventuelt virker hemmende på dette.

Forskning om domfelte, tilbakeføringsgaranti og tilbakeføringskoordinatorene

Forskning om domfeltes levekår viser at denne gruppen kjennetegnes av mangel på grunnleggende betingelser for å kunne delta fullt i samfunnet, og at dette må i stor grad ses i sammenheng med den kriminelle atferden. Det forventes derfor at en bedre re-integrering vil bidra til lavere risiko på tilbakefall til ny kriminalitet og dermed til et tryggere samfunn for alle. Sentrale faktorer i re-integreringen for eksempel er behandling av rusavhengighet og andre helseproblemer, en egnet bolig, arbeid, utdanning, inntekt og identitetspapirer. Mange av de tjenestene som tilbys på disse områder og som straffedømte har krav på i kraft av å være norsk innbygger, blir levert av ulike forvaltningsinstanser. Disse samarbeider ikke alltid like godt.

Forskning viser også at noen forhold er særlig viktige for å leve et liv uten kriminalitet etter løslatelsen: et sted å bo, å være sammen med familien sin, kontroll med rusproblemer, og arbeid eller utdanningsplass. Relevant utdanning og praksis er avgjørende for å få dette til, men viktigst er likevel forholdet til familie dersom det skal bli et liv uten lovbrudd etter løslatelse. Innsatte må forsones med seg selv, familien og nærmiljøet, som innebærer at konflikter må bearbeides og løses. Fengselet per i dag innbyr imidlertid ikke til slik bearbeiding. For forsoning med nærmiljø og eventuelle ofre for kriminaliteten, kan metodikk basert på konfliktråd være egnet. De innsatte sier at egenmotivasjon er avgjørende for endring. Det er dessuten svært viktig at det er plass til de innsatte i samfunnet etter løslatelse. Innsatte er opptatt av rusproblematikk, og understreket betydningen av å få kontroll med rusproblemer dersom de skal leve uten kriminalitet (Alnæs, 2006).

Dyb og Johannessen (2010) viser at tilbakeføringsgarantien synes å være godt forankret på sentralt og regionalt nivå i kriminalomsorgen. De peker på betydningen av bedre samstyring, samarbeid og partnerskap som mellom etater og private skal bidra til å gi et bedre tilbud til innsatte både før og etter løslatelsen og skape en sammenheng i tilbudet. Manglende eller sviktende samarbeid kan medføre at den innsatte ikke får de tjenestene vedkommende har behov for og krav på. Ansvarsgrupper påpekes å være en svært viktig samarbeidsarena. Samarbeidsavtaler er nyttige når de brukes aktivt, for eksempel til å etablere et samarbeid rundt en innsatt eller få økt fokus på målgruppa. Det understrekes at tilbakeføringsgarantien er et samstyringsprosjekt som krever innsats fra flere departementer og etater. Og med forbehold om at undersøkelsen deres hadde et for begrenset utvalg, peker Dyb og Johannessen på at tilbakeføringsgarantien er godt forankret på sentralt og regionalt nivå i kriminalomsorgen, men synes å være dårligere kjent og har en svakere forankring i enhetene i kriminalomsorgen.

En studie som fokuserer på kvalifiseringsprogrammet, som har overordnet mål å få flere domfelte/innsatte i arbeid og aktivitet ved løslatelsen, er opptatt av å lage gode modeller for samarbeid rundt den innsatte og som er slik at de bidrar til arbeid og aktivitet (Schafft og Spjelkavik, 2011). Mange av deltakerne har psykiske problemer, mange voksne er uten utdanning, og mange har innvandrerbakgrunn. Det forutsettes av deltakerne er stabile og motiverte, både i å følge planen og i å få seg en jobb. Det er i mange tilfeller utfordrende å holde deltakerne inne i programmet.

Solbakken (2012) har gjennomført en studie om tilbakeføringsgarantien og i hvilken grad den er et virkemiddel for at overgripere med forskjellige hjelpebehov skal få tilbud om nødvendig oppfølging. Solbakken viser at den er et nyttig politisk virkemiddel for at overgripere med forskjellige hjelpe-

behov skal få tilbud om nødvendig oppfølging. Til tross for dette, mente informantene at deres private nettverk var av størst betydning i en tilbakeføringsprosess. Av offentlige hjelpetilbud som enkelte informanter mottok, var blant annet de terapeutiske behandlingstilbudene mangelfulle. Solbakken framholder at det i større grad kan være nødvendig å kvalitetssikre innholdet i oppfølgingsarbeidet av domfelte seksuelle overgripere.

Dyb og Johannessen (2011) peker på at utfordringer i tilbakeføringsarbeidet blant annet ligger i kriminalomsorgens infrastruktur med manglende dataverktøy, uforutsigbare løslatelsesdatoer, knappe ressurser og fragmenterte enheter. De peker også på at sosialt nettverksarbeid i større grad blir vellykket i samarbeid med frivillige organisasjoner, og at arbeidsdriften i fengselsenheter er en viktig ressurs i tilbakeføringsarbeidet.

Kapittel 3 Metode og gjennomføring

Prosjektet har benyttet flere innfallsvinkler og datakilder i arbeidet med å besvare problemstillingene på en god måte.

Innledende fase

I den innledende fasen har det vært nødvendig å få en oversikt over tilbakeføringskoordinatorerne og hvor i landet de er, samt hvor lenge de har vært tilsatt. Flere av stillingene har ikke vært besatt lenger enn et års tid, og noen kortere enn det. Dette innebærer at det vil være noe variasjon i tiden de forskjellige koordinatorerne har hatt til utforming av egen yrkesrolle, og til å reflektere over mulige utfordringer eller utarbeide gode løsninger.

I denne fasen ble det også gjennomført en mindre studie av relevante dokumenter for å framskaffe materiale knyttet til begrunnelsen for og etableringen av stillingene som tilbakeføringskoordinatorer. I tillegg til dokumenter knyttet til etablering av tilbakeføringsgarantien, er aktuell informasjon blant annet stillingsutlysninger og stillingsinstrukser. Dette har dannet et nødvendig bakteppe for beskrivelsen av forventninger knyttet til hva stillingene skal ha ansvar for, samt hvilke mål man har sett for seg at de skal tilfredsstille, og var nødvendig som underlag for intervjuene som ble gjennomført.

Utvalg og intervju

Spørsmålene som reises i tilbudsforespørselen peker på at prosjektet skal omhandle tilbakeføringskoordinatorerne, og deres erfaring med egen rolle og hvordan denne løses i samarbeid med andre. Derfor er opplegget konsentrert om denne gruppen. Dersom imidlertid forståelsen av *samarbeid* mellom ulike yrkesgrupper i og utenfor fengslene hadde vært vektlagt, og ulike aktørers oppfatning om for eksempel hva som hemmer eller fremmer samarbeid, ville også andre informantgrupper blitt inkludert. Men slik oppdraget er formulert i lys av oppdragsbeskrivelsen består prosjektets sentrale del av intervjuer med tilbakeføringskoordinatorerne. Det er med utgangspunkt i deres erfaringer og synspunkter foreliggende evaluering gjennomføres.

Bruttoutvalget består av samtlige 27 tilbakeføringskoordinatorer. I løpet av vinteren/våren 2013 er disse blitt kontaktet med forespørsel om intervju, først pr telefon og deretter med en mail som bekreftet avtalen. I denne forbindelsen ble temaområdene i fokus oversendt til informantene slik at de kunne forberede seg til intervjuet.

Det er gjennomført personlige intervjuer med 21 tilbakeføringskoordinatorer. 18 av dem er blitt intervjuet på arbeidsplassen sin. Tilbakeføringskoordinatorerne befinner seg på ulike steder i landet, og ettersom prosjektets tidshorisont og økonomiske rammer la noen føringer, var det av praktiske årsaker vanskelig å reise til samtlige. 3 av dem er derfor blitt intervjuet pr telefon etter avtale, basert på den samme intervjuguiden. De resterende har enten vært bortreist, syke eller av andre årsaker ikke vært tilgjengelige for intervju.

Samtlige intervjuer er gjennomført av prosjektleder. Gjennomsnittlig lengde på intervjuene var om lag 1 ½ time, men med noe variasjon slik at enkelte var kortere, på om lag 1 time, mens andre var lenger, opptil 2 timer.

Intervjuene var basert på en semi-strukturert intervjuguide. Den følger som vedlegg i rapporten. Samtlige spørsmål som er presentert i problemstillingen over ble tematisert som fem hovedtemaer.

Tilbakeføringskoordinatoren skal samordne det totale tjenestetilbudet til varetektsinnsatte og domfelte, både det som skjer i regi av Kriminalomsorgen, og det som skjer i regi av forvaltnings-samarbeidspartnere. Samordning mellom etater og koordinering av tjenestetilbudet viser seg i andre sammenhenger, for eksempel innenfor psykiatrifeltet, å være problematisk. Derfor ble spørsmål knyttet til rollefordelingen mellom tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent, kontakbetjent og NAV-veileder også vektlagt i intervjuene.

Koordinatorene kan også (i henhold til noen stillingsutlysninger med kravspesifikasjoner knyttet til disse) kartlegge innsattes behov og samordne arbeidet for en målrettet tilbakeføring til samfunnet og koordinere løslatelsesprosessene internt i Kriminalomsorgen. Videre skal de følge opp samarbeid, rutiner og avtaler med fylker, kommuner, helseforetak og andre forvaltningssamarbeidspartnere.

Videre er det oppgaver i forbindelse med å vedlikeholde og implementere samarbeidsavtaler med fylke, kommuner, helseforetak og andre etater med sikte på tilbakeføringen. Man skal også legge til rette for en samordnet innsats slik at de som er innsatt i varetekt og de som gjennomfører straff i fengsel eller friomsorg får de tjenester de har krav på. Dessuten skal man koordinere tiltak overfor domfelte/innsatte mellom enhetene, samt veilede tilsatte og innsatte for etablering av effektive og målrettede løslatelsesprosesser. Spørsmål om slike forhold er tatt opp i intervjuene.

Også rolleforventningene som kommer til uttrykk over er lagt inn som tema i intervjuene. På denne måten sikres at flest mulig aspekter ved de oppgavene tilbakeføringskoordinatorene er pålagt, faktisk blir belyst i undersøkelsen.

For samtlige intervjuer ble det tatt løpende notater og skrevet referat. Dette ble skrevet ut umiddelbart i etterkant. Referatene er dermed prosjektets sentrale datagrunnlag. Disse er deretter systematisk analysert, tema for tema. Likheter, ulikheter og variasjon er samlet og kategorisert. På bakgrunn av dette er hovedlinjer og tendenser trukket opp. Metodikken har vært anvendt av prosjektleder i flere andre prosjekter med godt resultat (Sverdrup, 2002; Sverdrup m. fl., 2007).

Prosjektleder har vektlagt å ha jevnlig kontakt med oppdragsgiver i løpet av prosjektperioden. Derfor ble også foreløpige resultater presentert på to samlinger. Den ene fant sted i Sandefjord i midten av april 2013, og var en samling for metoderådgivere. Den andre var i Drammen i slutten av mai 2013, og var en samling for tilbakeføringskoordinatorene og deres overordnede ledere.

Gruppen som er intervjuet er relativt liten, og mulighet for gjenkjennelse av enkeltinformanter vil kunne være til stede. Imidlertid skal ikke resultater eller uttalelser kunne tilbakeføres til den enkelte koordinator. Hensikten i denne sammenheng er å få et overblikk over de aktuelle temaene for å få innblikk i om prosessen har forløpt som ønsket, eller om noe bør endres eller justeres, og eventuelt på hvilke områder. For å sikre nødvendig anonymitet og personvern overfor informantene som har deltatt i undersøkelsen blir resultater derfor presenteres som hovedlinjer, hovedtendenser, eller som skillelinjer i svarene. De blir ikke presentert slik at det er mulig å knytte bestemte synspunkter og svar

til enkeltinformanter. Uttalelser og sitater som anvendes er valgt ut med tanke på at de skal være typiske for det temaet som er i fokus, og at meningsinnholdet kommer til uttrykk fra flere informanter. Ingen arbeidsplasser eller steder navngis, også dette av anonymitetshensyn. Av samme grunn er det heller ikke særskilt belyst om det er forskjeller eller likheter i erfaringene avhengig av organisatorisk plassering, for eksempel mellom de fylkesansatte (i region Vest) og de anstaltansatte i andre regioner.

Kapittel 4 Stillinger og organisatorisk plassering

To dokumenter gir viktige føringer for koordinatorenes arbeidsoppgaver: Utlysningstekst i stillingsannonse og stillingsbeskrivelsen. Stillingsbeskrivelsen er det opp til den enkelte region/enhet å utarbeide ut i fra de lokale forhold og behov.

Både stillingsannonser, stillingsbeskrivelser og organisatorisk plassering gir føringer på et arbeidsinnhold. Det er derfor viktig å få et innblikk i dette som et bakteppe til hvordan erfaringene med rollen som tilbakeføringskoordinator kommer til uttrykk. Det er dessuten av betydning i lys av den generelle beskrivelsen av hva stillingen som tilbakeføringskoordinator skal innebære, slik dette ble omtalt i kapittel 1.

Dette kapitlet fokuserer derfor på rammer og innhold for stillingene som tilbakeføringskoordinator, dels ved hjelp av stillingsannonser og stillingsbeskrivelser hvor dette er presisert, og dels ved hjelp av intervjumaterialet. I kapitlet gis også en kort presentasjon av de ulike modellene man har valgt i de fem regionene for hvor i systemet tilbakeføringskoordinatorene er organisatorisk plassert.

Stillingsannonser

Fem stillingsannonser er tilfeldig valgt ut for å illustrere hvordan krav og forventninger til stillingsinnehaver har kommet til uttrykk. De er presentert slik at de første tre annonsene skiller seg fra de to siste på noen vesentlige punkter, særlig gjelder dette i omfang og bredde i stillingene generelt og i forholdet til innsatte spesielt. Understrekingen i tekstboksene under er foretatt av undertegnede.

Eksempel 1

Krav til stillingen:

- Etablere gode systemer for et helhetlig og koordinert arbeid omkring de innsatte.
- Sørge for at de innsatte får tilgang til de tjenester de har krav på hos samarbeidende etater.
- Bidra til at øvrige tjenesteytere, som NAV, helse og skole, får tilfredsstillende arbeidsbetingelser i fengselet.
- Etablere servicetorgfunksjon i fengselet for å muliggjøre et direkte møte mellom innsatte og ulike tjenesteytere.
- Bidra til at det inngås nødvendige samarbeidsavtaler.
- Veiledning og opplæring av øvrige ansatte i forhold til tilbakeføringsgarantien og løslatelsesprosesser.

Eksempel 2

Tilbakeføringskoordinator skal samordne/ koordinere alle tiltak, både det som skjer i Kriminalomsorgens regi (arbeidsdrift, sysselsetting, program, m.m.) og det som skjer i regi av de andre etatene (skole, NAV, kommune, frivillige, m.m.).

Tilbakeføringskoordinator skal koordinere og samarbeide tverrfaglig og tverretatlig med forvaltningssamarbeidspartnere. Dette for å bidra til en samordnet innsats i å fremme de innsattes tilpasning til samfunnet (tilbakeføringsgarantien).

Oppdatere og re-etablere avtaler og rutiner med andre etater, slik at de domfelte gis mulighet til å få de ytelsene de har krav på. Dette i samarbeid med regionen.

Informere alle involverte parter slik at tilbakeføringstilbudet til den enkelte domfelte framstår som et helhetlig og sømløs straffegjennomføring/ løslatelse.

Være "garantist" for at alle domfelte har opplegg og avtaler å gå til i kommunen og hos andre aktører som kan bidra til at domfelte ikke går rett tilbake til et kriminelt miljø.

Tilbakeføringskoordinator skal lede det faglige innholdet på fengselets servicetorg og arbeide spesielt mot avdelinger som har fokus på tilbakeføring av innsatte til det norske samfunnet.

Eksempel 3

Tilbakeføringskoordinatoren skal samordne det totale tjenestetilbudet til varetektsinnsatte og domfelte, både det som skjer i regi av Kriminalomsorgen, og det som skjer i regi av forvaltningssamarbeidspartnere.

Oppgaver og ansvarsområde:

Ansvarlig for den daglige ledelse av funksjoner knyttet til Servicetorget ved fengselet.

Kartlegge innsattes behov og samordne arbeidet for en målrettet tilbakeføring til samfunnet og koordinere løslatelsesprosessene internt i Kriminalomsorgen.

Følge opp samarbeid, rutiner og avtaler med fylker, kommuner, helseforetak og andre forvaltningssamarbeidspartnere.

I samarbeid med regionalt nivå oppdatere, vedlikeholde og implementere samarbeidsavtaler med fylke, kommuner, helseforetak og andre etater med sikte på tilbakeføringen.

Legge til rette for en samordnet innsats slik at de som er innsatt i varetekt og de som gjennomfører straff i fengsel eller friomsorg får de tjenester de har krav på.

Koordinere tiltak overfor domfelte/innsatte mellom enhetene.

Veilede tilsatte og innsatte for etablering av effektive og målrettede løslatelsesprosesser.

Ha kjennskap til andre etaters lovverk og ansvarsområder.

Eksempel 4

- Ansvarlig for den daglige ledelse av funksjoner knyttet til Servicetorget ved fengselet.
- Kartlegge innsattes behov og samordne arbeidet for en målrettet tilbakeføring til samfunnet og koordinere løslatelsesprosessene internt i Kriminalomsorgen.
- Følge opp samarbeid, rutiner og avtaler med fylker, kommuner, helseforetak og andre forvaltningssamarbeidspartnere.
- I samarbeid med regionalt nivå oppdatere, vedlikeholde og implementere samarbeidsavtaler med fylke, kommuner, helseforetak og andre etater med sikte på tilbakeføringen.
- Legge til rette for en samordnet innsats slik at de som er innsatt i varetekt og de som gjennomfører straff i fengsel eller friomsorg får de tjenester de har krav på.
- Koordinere tiltak overfor domfelte/innsatte mellom enhetene
- Veilede tilsatte og innsatte for etablering av effektive og målrettede løslatelsesprosesser.

Eksempel 5

- Samordne arbeidet for en målrettet tilbakeføring til samfunnet.
- Koordinere løslatelsesprosessene i kriminalomsorgen.
- Tilbakeføringskoordinator skal i samarbeid med regionalt nivå inngå, reforhandle, vedlikeholde og implementere nødvendige samarbeidsavtaler med fylker, kommuner, helseforetak og andre etater med sikte på tilbakeføringen.
- Tilbakeføringskoordinatoren skal, ved å lede servicetorgetts virksomhet, legge til rette for en samordnet innsats slik at innsatte får de tjenester de har krav på både før og etter løslatelsen.
- Veiledning og individuell oppfølging av innsatte under straffegjennomføringen og i forberedelse til løslatelse, herunder saksbehandling innenfor sosialfaglig arbeid og tilrettelegging for eksempelvis for soning iht Straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16.
- Tverrfaglig samarbeid med fengselsbetjenter, interne og eksterne faggrupper og offentlige etater, herunder friomsorgen, pårørende og frivillige organisasjoner.
- Arbeidet vil også innebære råd og veiledning i sosialfaglige spørsmål til fengselsbetjenter.

Samtlige annonser forholder seg til de overordnede føringene og oppgavebeskrivelsene for hva slags arbeid og oppgaver en tilbakeføringskoordinator skal utføre, slik dette er beskrevet i kapittel 1. De avviker imidlertid med hensyn til hvor detaljert disse oppgavene trekkes opp, og det er en viss grad av variasjonsbredde i annonsene på dette punktet. Likevel pekes det i samtlige på samordning og koordinering, ansvar for etablering og utvikling av servicetorg, forhandling og eventuelt reforhandling av samarbeidsavtaler med ulike forvaltningssamarbeidspartnere, samt legge til rette for en samordnet innsats. Dette er med andre ord det som også betegnes som å arbeide på systemnivå.

Det er imidlertid visse forskjeller mellom annonsene. De dreier som om to forhold, nemlig om veiledning av ansatte samt om forholdet til innsatte. De momentene som er viktige i denne sammenheng er markert med en understreking i de fem annonsene, foretatt av undertegnede.

I eksempel 1 står det at veiledning og opplæring av øvrige ansatte i forhold til tilbakeføringsgarantien og løslatelsesprosesser er et krav til stillingen. I eksempel 2 står det at tilbakeføringskoordinator skal informere alle involverte parter slik at tilbakeføringstilbudet til den enkelte domfelte framstår som et helhetlig og at straffegjennomføring/ løslatelse skal være sømløs. I eksempel 3 står det som et stillingskrav at den som ansettes skal kartlegge innsattes behov og samordne arbeidet for en målrettet tilbakeføring til samfunnet og koordinere løslatelsesprosessene internt i Kriminalomsorgen. I tillegg står det at vedkommende skal veilede tilsatte og innsatte for etablering av effektive og målrettede løslatelsesprosesser. I eksempel 4, som for øvrig er nesten identisk med eksempel 3, står det også at tilbakeføringskoordinator skal kartlegge innsattes behov og samordne arbeidet for en målrettet tilbakeføring til samfunnet og koordinere løslatelsesprosessene internt i Kriminalomsorgen, samt veilede tilsatte og innsatte for etablering av effektive og målrettede løslatelsesprosesser. I eksempel 5 er det formulert stillingskrav til veiledning og individuell oppfølging av innsatte under straffegjennomføringen og i forberedelse til løslatelse, herunder saksbehandling innenfor sosialfaglig arbeid og tilrettelegging for eksempelvis for soning i henhold til Straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16. I tillegg poengteres tverrfaglig samarbeid med blant annet fengselsbetjenter, samt å gi dem råd og veiledning.

Med andre ord finner vi en variasjonsbredde som går over en forholdsvis bred skala fra tverrfaglig samarbeid med andre ansatte, og derfra over til ulike grader av veiledning av andre ansatte - og videre over til kartlegging av innsattes behov, og derfra over til veiledning av innsatte, og videre derfra igjen til individuell oppfølging av innsatte.

Det ønskede og forventede oppgavespennet i forbindelse med utlysning av stillingene som tilbakeføringskoordinator synes dermed å være forholdsvis stort. Dette gjelder spesielt i forholdet til innsatte og graden av engasjement og involvering i innsattesaker.

Konsekvenser av denne variasjonen og bredden blir nærmere drøftet både i kapittel 5 og i kapittel 7.

Stillingsbeskrivelser

Generelt er det slik at stillingsbeskrivelser og stillingsutlysninger følges gjerne innholdsmessig, og oftest foreligger samtidig. En utlysningstekst er gjerne en kortversjon av en stillingsbeskrivelse. Innholdet i arbeidet og forventninger til hvordan det skal utføres blir vanligvis presisert og utdypet i stillingsbeskrivelsene. Gjennom stillingsbeskrivelsen får arbeidstaker en spesifisert oversikt over de arbeidsoppgaver som virksomheten forventer utført. I denne vil både ansvar og plikter, nødvendige kvalifikasjoner og forhold knyttet til rapportering være beskrevet. Ofte kan en stillingsbeskrivelse også inneholde informasjon om arbeidsforhold, tilgjengelig verktøy, utstyr og hjelpemidler som skal brukes, samt om kunnskap og ferdigheter som er nødvendig for å gjennomføre jobben. Også relasjoner til andre stillinger i organisasjonen samt hvem man skal rapportere til vil være spesifisert.

Arbeidsmiljøloven har regler om hva en arbeidsavtale skal inneholde, og disse reglene fastslår at arbeidsavtalen skal gi en beskrivelse av «arbeidet eller arbeidstakerens tittel, stilling eller arbeidstakerkategori». Dette innebærer imidlertid ikke at det er et krav om at det skal utarbeides en egen stillingsbeskrivelse. Utforming av stillingsbeskrivelser er imidlertid ansett som viktig for at begge parter i arbeidslivet skal ha en felles forståelse av hvilke oppgaver og ansvarsområder som ligger til stillingen.

For mange av stillingene som tilbakeføringskoordinator forelå det stillingsbeskrivelser forut for ansettelse. Dette var imidlertid ikke gjennomgående tilfelle, og stillingsbeskrivelser er blitt utarbeidet etter oppstart av jobben, eller de er fortsatt ikke utarbeidet. Det rapporteres også om at stillingsbeskrivelser er endret underveis, og at de da tilpasses det arbeidet tilbakeføringskoordinatorene faktisk gjør.

Noen utdrag fra et tilfeldig utvalg stillingsbeskrivelser følger nedenfor.

Eksempel 1 - utdrag

Tilbakeføringskoordinatoren skal samordne arbeidet for en målrettet tilbakeføring til samfunnet. Den skal koordinere løslatelsesprosessene internt i kriminalomsorgen og i samarbeid med regionene etablere, reforhandle og følge opp rutiner i forbindelse med nødvendige samarbeidsavtaler med fylker, kommuner, helseforetak og andre forvaltningssamarbeidspartnere med sikte på tilbakeføring. Den skal veilede ansatte og innsatte for etablering av effektive og målrettede løslatelsesprosesser.

Eksempel 2 – utdrag

TK må ha tett oppfølging av samarbeidsetatene på overordnet nivå. Herunder etablere og fornye samarbeidsavtaler, samt utvikle nye former for samarbeid som bidrar til en mer samordnet og sømløs innsats i tilbakeføringsarbeidet.

.. skal gjennomføre samarbeidsmøter med samarbeidspartnere i henhold til inngåtte avtaler.

.. skal ha et tett samarbeid og koordinere arbeidet til de øvrige koordinatorene i regionen.

..skal ha oversikt over om samarbeidet mellom kriminalomsorgen og samarbeidende etater fungerer som forutsatt, og om de enkelte enhetene nyttiggjør seg av den resursen som avtalene og lovverket innebærer.

..skal sikre etableringen av servicetorg funksjon i enhetene.

..skal i samarbeid med de øvrige koordinatorene og enhetslederne sette mål og forventninger til tilbakeføringsarbeidet.

..skal gjennom deltakelse på personalmøter/møter med ledergruppen sørge for god informasjon om forventningene til tilbakeføringsarbeidet.

..arbeide for samordning av de ulike etater og frivilliges oppgaver, virkemidler og innsats, slik at tiltak iverksettes på rett tid og bidrar til sømløs, planlagt og forutsigbar løslatelse.

.. skal ikke prioritere direkte arbeid med domfelte/innsatte. Koordinator skal arbeide for at det foreligger et system og organisering i enhetene som gjør at domfelte og innsatte er kjent med sine rettigheter.

..etablere et system som sikrer at innsatte og domfelte får kunnskap om de ulike formene for straffegjennomføring som er tilgjengelig

Eksempel 3 – utdrag

Arbeidsoppgavene er (blant annet) å veilede innsatte som er i løslatelsesprosess og veilede kontaktbetjenter og andre tilsatte i spørsmål vedrørende løslatelser. En av hovedoppgavene er å arbeide på systemnivå. Dette innebærer å få på plass gode samarbeidsrutiner/avtaler med hjemkommuner som innsatte skal tilbakeføres til slik at man sikrer at domfelte har et opplegg klart i kommunene den dagen de løslates, for eksempel ved å sørge for at domfelte søker om individuell plan, etablerer kontakt med rus og psykiatritjenester, NAV, gjeldsrådgiver, boligkontor mv.

..Selv om det meste av arbeidet konsentreres på systemnivå, og at TK kun i liten grad skal jobbe individrettet, mangler fengselet for tiden sosialkonsulent. Dette medfører at TKs arbeid også må rette seg mot individarbeid ved spørsmål av sosialfaglig karakter.

Eksempel 4 - utdrag

..skal ha fokus på rammer for, tilrettelegging av og kvalitetssikring av systemene for helhetlig og koordinert arbeid med de innsatte

..sørge for at innsatte/domfelte får tilgang til de tjenester de har krav på hos samarbeidede etater

..sørge for at øvrige tjenesteytere får tilfredsstillende arbeidsbetingelser i fengselet

..organisere og drive servicetorget og at tilbudet på servicetorget er adekvat

..sørge for at relevante etater og faggrupper bidrar til utforming av en modell for helhetlig tilbakeføringsarbeid i fengselet

..sørge for at det inngås nødvendige samarbeidsavtaler

Stillingsbeskrivelsene er mer eller mindre detaljerte, men de gjenspeiler i all hovedsak det som innholdsmessig sto beskrevet i stillingsutlysningene.

Samtidig er bildet noe mer nyansert, i alle fall langs to dimensjoner. Den ene handler om på hvilket tidspunkt stillingsbeskrivelsene er blitt utarbeidet. Den andre handler om tilpasninger som gjøres i arbeidsinnhold selv om det foreligger en stillingsbeskrivelse.

Følgende sitater trekker imidlertid fram situasjoner hvor det faktisk ikke forelå noen stillingsbeskrivelse:

Min stillingsbeskrivelse ble utarbeidet lenge etter tilsetting, og er sånn sett noe tilpasset i etterkant i forhold til det jeg faktisk gjør. Det blir litt sånn at veien blir til mens man går.

Det finnes også tilsvarende erfaringer, uttrykt nedenfor:

Jeg har fått forme stillingsbeskrivelsen selv. Ingenting var på plass da jeg startet i jobben. Det har tatt tid på å komme opp og stå – først med fokus på rutiner, så på innhold – og etterhvert på systemisert innhold.

Et annet sitat illustrerer noe av det samme, og det framgår at prosesser med å definere arbeidsoppgaver stadig pågår.

Stillingens ansvarsområde er fortsatt under utvikling. Det vil bli utarbeidet en arbeidsbeskrivelse med arbeidsoppgaver i løpet av første halvår 2013, og det er foreløpig ikke noen instruks med klart definerte enkeltoppgaver.

Alle disse sitatene er eksempler på at en stillingsinstruks eller arbeidsbeskrivelse ikke er anvendt som et dokument som gir begge parter i arbeidslivet en felles forståelse av hvilke oppgaver og ansvarsområder som ligger til stillingen. Dette kan gi arbeidstaker en utfordring med hensyn til hva som faktisk forventes. Problematikken blir tematisert mer inngående i neste kapittel.

Enda en variant av hvordan stillingen som tilbakeføringskoordinator er definert og blir utført, peker på at selv om et foreligger en stillingsbeskrivelse, så er det likevel ikke nødvendigvis slik at den fungerer etter intensjonen:

På intervjuet før tilsetting var det klar bestilling: jeg skulle være brobygger mellom etater og enheter, og bidra til å sikre sømløse overganger. Men sånn er det ikke blitt, jobben krever veldig mye – og omgivelsene har vanskelig for å forstå rollen. Hittil har vi ikke hatt sosialkonsulent, - og jeg synes det er viktig med innsattekontakten, og er inne i kartlegging og involvert i framtidsplaner. Det er viktig med samme målforståelse med etatene rundt. Men dette sto neppe som del av stillingsinstruksen. Derimot sto det om systemnivå i instruksen.

Oppsummert er det altså en del variasjon på om det forelå en stillingsbeskrivelse for hva arbeidet til den enkelte tilbakeføringskoordinator skulle inneholde. De eksemplene og utdragene som er presentert viser også noe variasjon med hensyn til hvor omfattende og detaljerte de er både når det gjelder konkret innhold, og på om de forelå før arbeidsforholdet startet, eller etter en del tid. Dessuten er det eksempler på at de ikke blir fulgt selv om de er blitt utarbeidet, med andre ord at praksis definerer dokumentet istedenfor omvendt; at dokumentet definerer praksis.

Organisatorisk plassering av stillingene

Tilbakeføringskoordinatorerne er fordelt i fem regioner. Dette er Region Sørvest, Region Sør, Region Nord, Region Vest og Region Øst. Både antall tilbakeføringskoordinatorer og plassering av dem organisatorisk varierer i regionene. Det er med andre ord ikke valgt én samlet eller enhetlig modell for organisatorisk plassering av stillingene. Variasjonsbredden er slik at stillingene kan være i én anstalt, i to anstalter eller i tre anstalter. Disse tre kategoriene er mest vanlig i Region Sør og Region Øst. Eller de kan være plassert én i hvert fylke og med kontorplass i friomsorgskontoret, og betjener både fengsel og friomsorg. Slik gjøres det i Region Vest. Eller de kan ha ansvar for både fengsel, overgangsbolig og friomsorg, som er vanlig i Region Sørvest, mens det i region Nord er en blanding av at noen er i ett fengsel, mens én er i friomsorg og fengsel.

Tilbakeføringskoordinatorerne er organisatorisk plassert slik at nærmeste overordnede er i lederposisjon (Kort og Godt, 2012). Nesten alle arbeider i linjen under den lederen eller mellomlederen som har ansvar for innhold og metode i anstalten eller friomsorgsenheten eller regionen. På regionskontoret i Region Vest er det imidlertid, som et unntak og som den eneste i landet, ansatt en tilbakeføringskoordinator i regionadministrasjonen. Vedkommende er i en fagstilling, og ikke i en lederstilling.

Og i Kongsvinger fengsel er oppgavene til tilbakeføringskoordinator noe endret etter at det i fjor ble besluttet at dette fengselet skulle være utlendingsfengsel. De innsatte der skal følgelig ikke tilbakeføres til Norge, men de skal enten overføres til soning i hjemland eller transporteres tilbake til hjemland etter endt soning i Norge. Imidlertid berører ikke dette den organisatoriske plasseringen av stillingen.

I **Region Sør** er det fire stillinger som tilbakeføringskoordinator. De er plassert i Sem fengsel, Nordre Vestfold fengsel, Hof og Horten avdeling, i Drammen fengsel og i Søndre Vestfold fengsel, Larvik og Sandefjord avdeling.

I **Region Øst** er det ti stillinger som tilbakeføringskoordinator. De er plassert i Ila fengsel og sikringsanstalt, på Hedmark fengsel, på Vestoppland fengsel, på Kongsvinger fengsel, på Ullersmo fengsel, på Bredtveit fengsel, i Indre Østfold fengsel, på Ravneberget fengsel, i Halden fengsel som for øvrig har to stillinger som tilbakeføringskoordinator, samt i Oslo fengsel.

I **Region Vest** er det fire stillinger som tilbakeføringskoordinator. De er fordelt slik at det er en tilbakeføringskoordinator i hvert av fylkene i regionen. Den ene av stillingene leder tilbakeføringsarbeidet på regionalt nivå. De har kontor plass i friomsorgskontoret i Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og én på regionkontoret. Disse betjener både fengsel og friomsorg.

I **Region Sørvest** er det fire stillinger som tilbakeføringskoordinator. Stillingene er plassert i Arendal fengsel, Kristiansand fengsel, Stavanger fengsel og Sandeid fengsel, og tilbakeføringskoordinatorene har ansvar for fengsel, overgangsbolig og friomsorg.

I **Region Nord** er det fire tilbakeføringskoordinatorer. De er plassert i Vadsø fengsel, i Tromsø fengsel og i Verdal fengsel, samt i Sør-Trøndelag friomsorgskontor, men også tilknyttet Trondheim fengsel. Noen er i ett fengsel, én er i friomsorg og fengsel.

Oppsummering: variasjon og bredde

Dette kapitlet peker på at det er en del variasjoner i feltet. De overordnede føringene for stillingene som tilbakeføringskoordinator er trukket opp i tilbakeføringsgarantien. Likevel tyder både stillingsannonser og stillingsbeskrivelser på at innholdet i stillingene tolkes bredt og til dels med stor variasjon.

Stillingsannonsene som er trukket fram, og som er et tilfeldig utvalg, er preget både av likhet og ulikhet i forventningene og kravene til hva som skal gjøres av den som ble ansatt. Likheten er knyttet til at arbeidet skal gjøres på systemnivå, avtaler med eksterne og interne samarbeidspartnere skal etableres eller reetableres, det er forventet at man skal bygge opp og utvikle et servicetorg, og at man skal bidra til at innsatte har systemer rundt seg når de løslates.

Ulikheten dreier seg om forholdet til innsatte, og den kontakt og direkte arbeid man har opp i mot disse. Noen steder er innsattekontakt både ønskelig og forventet, andre steder er dette ikke nevnt og inngår ikke som del av stillingen. Vi finner følgelig en variasjonsbredde i stillingsinnhold som går over en forholdsvis bred skala fra tverrfaglig samarbeid med andre ansatte, og derfra over til ulike grader av veiledning av andre ansatte - og videre over til kartlegging av innsattes behov, og derfra over til veiledning av innsatte, og videre derfra igjen til individuell oppfølging av innsatte. Variasjonen framkommer både i stillingsutlysninger, stillingsbeskrivelser og bekreftes i uttalelser fra ansatte gjennom intervjuene.

Også en annen type strukturell ulikhet påvises i kapitlet. Den organisatoriske plasseringen av tilbakeføringskoordinatorene varierer nemlig mellom regionene. Variasjonsbredden er slik at stillingene kan være plassert i én anstalt, i to anstalter eller i tre anstalter. Eller de kan være plassert én i hvert fylke og med kontor plass i friomsorgskontoret, og betjene både fengsel og friomsorg. Eller de kan ha ansvar for både fengsel, overgangsbolig og friomsorg, eller de kan være en blanding av at noen er i ett fengsel, mens én er i friomsorg og fengsel.

Oppsummert er det følgelig slik at det til tross for at tilbakeføringskoordinatorene som stillingsgruppe består av en relativt liten gruppe, så finner vi en relativt stor grad av strukturell variasjon. Denne er knyttet til ulikhet og bredde som dels dreier seg om forventninger og krav til hvordan rollen skal utformes innholdsmessig, og dels til den organisatoriske plasseringen av stillingene i de forskjellige regionene, og dermed også til hvem den skal betjene.

Ulikheter i oppgavestruktur og organisatorisk plassering vil med stor grad av sannsynlighet føre til ulikhet med hensyn til hvordan de enkelte tilbakeføringskoordinatorene former egen arbeids-situasjon, så vel som med hensyn til hvilke muligheter, utfordringer og problemer de erfarer, og hvordan de løser disse. I hvilken grad dette er tilfelle, er imidlertid ikke enkelt å fastslå. For evalueringens del er det imidlertid nødvendig å peke på forholdet fordi man sammenlikner erfaringer innenfor en stillingsgruppe som tilsynelatende er preget av likhet, mens den faktisk er preget av ulike rammebetingelser og vilkår.

Kapittel 5 Problemer og utfordringer: jobbforståelse, ledelse og forankring

Det kan være grunn til å tro at når en stillingstype er preget av variasjoner, så vil dette også medføre variasjon og ulikhet i praktiseringen av rollen som tilbakeføringskoordinator, samt gi ulike erfaringer for rolleutøvelsen. Dette er forhold som blir trukket med videre og nærmere tematisert i foreliggende kapittel.

Den løst strukturerte, kvalitative intervjuformen som ble anvendt i prosjektet åpner for samtale rundt ulike temaer som informantene er opptatt av. Dette er en styrke og fordel ved denne tilnærmingen fordi man da kan få tilgang til problemstillinger, erfaringer og refleksjoner som informantene har, og som et mer strukturert intervjuopplegg ikke tillater og gir rom for.

Fokus i svært mange intervjuer ble nokså raskt rettet mot problemer og utfordringer i den forstand at det var viktig for TK'ene å tydeliggjøre hvilke rammebetingelser de har opplevd og hva som har gitt føringer på jobbutøvelsen deres før de kunne fortelle om hvordan de jobber, hvilke metoder de anvender og hva de har oppnådd. Derfor ble selve rammebetingelsene rundt de nyopprettede stillingene som tilbakeføringskoordinator gjenstand for samtale, med fokus på tre sentrale forhold, nemlig jobbforståelse, ledelse og forankring. Problemer og utfordringer har i stor grad vært knyttet til disse forholdene som derfor blir tematisert i dette kapitlet.

I kapittel 2 ble en sosiologisk struktur-individ modell framholdt som sentral for å analysere og forstå hvilke forhold som hemmer eller fremmer den praktiske utførelsen av rollen som tilbakeføringskoordinator. Et utgangspunkt for dette er å undersøke om det finnes noen strukturelle barrierer som bidrar til å hemme måloppnåelse, eller omvendt om et finnes bestemte strukturelle insitamenter som bidrar til å fremme måloppnåelse. Måloppnåelse må i denne sammenheng forstås som en best mulig praksis i jobbutøvelsen som tilbakeføringskoordinator, i henhold til de forventinger som ligger til stillingskategorien, og som foreligger i stillingsbeskrivelser. Hovedtanken bak modellen er at for at et tiltak skal kunne implementeres og «virke» på en god måte, så må utøverne både ha optimale struktur- og individbetingelser for at praksis og utviklingen av et felt skal kunne skje på en god måte, i et samspill. Dersom det ikke fungerer optimalt innenfor noen av betingelsene, vil det legge negative føringer på en god utvikling av feltet.

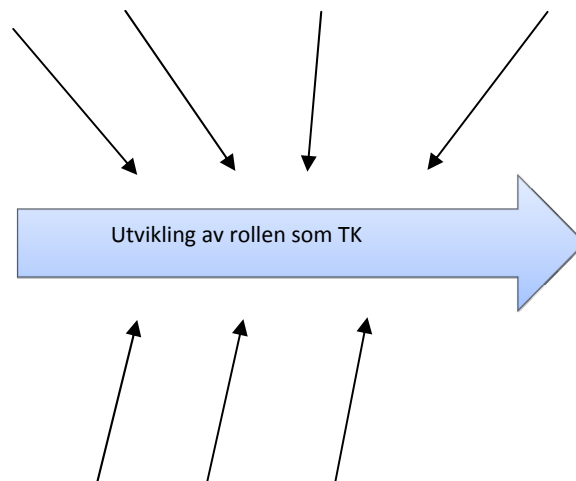
Vi har tidligere anvendt begreper som strukturell ulikhet og strukturelle forhold. Dette er begreper som henspiller på forhold på struktur- eller organisasjonsnivå, og som gir overordnede føringer på de relasjoner et individ (eller en aktør) lever i eller arbeider under. Det kan for eksempel dreie seg om økonomi, ledelse, ressurser og arbeidsdeling. Individ- eller aktørbetingelser er et annet begrep som henspiller på hvordan det enkelte individ former sin egen situasjon uti fra de betingelser vedkommende har, for eksempel i form av egne ressurser som holdninger og kunnskaper. Samspillet mellom forholdene på strukturnivå og individnivå, og hvilke forhold som hemmer eller fremmer en prosess, virker samlet på hvordan en situasjon faktisk blir løst. Analytisk innebærer dette at det først vil være nødvendig å identifisere forhold på strukturnivå, dernest identifisere forhold på individnivå, og til sist studere disse i sammenheng.

Den sosiologiske struktur-individmodellen som anvendes illustreres nedenfor. På den ene siden har vi strukturbetingelsene, på den andre har vi individ-/aktørbetingelsene, og selve feltet som skal

implementeres eller er under utvikling, nemlig rollen som tilbakeføringskoordinator, er preget av samspillet mellom de to settene av betingelser.

Figur 5.1 **Modell over forholdet mellom strukturbetingelser og individbetingelser**

Strukturbetingelser: Ressurser, arbeidsdeling, autoritetsfordeling/ledelse, kommunikasjon



Individ-/ (aktør) betingelser: Holdninger, kunnskap, interesser

Fokus i dette kapitlet omhandler forhold på strukturnivå og strukturbetingelser, først og fremst i form av jobbforståelse, lederskap og forankring. I den grad dataene vektlegger andre strukturelle forhold i tillegg, blir også de trukket fram.

Jobbforståelse og rollen som tilbakeføringskoordinator

i forrige kapittel ble variasjon og bredde med hensyn til utlysning av stillinger, stillingsbeskrivelser og organisatoriske forhold framhevet. I dette avsnittet rettes søkelyset på det vi kan kalle jobbforståelse, og på hvordan rollen som tilbakeføringskoordinator er forsøkt løst av stillingsinnehaverne.

Tre hovedtendenser viser seg i datamaterialet. Den ene fokuserer på et uklart mandat og stor grad av usikkerhet og av prøving og feiling i utforming av rollen. Den andre fokuserer på at oppgaver har vært klart definert og at jobbforståelsen i utgangspunktet har vært uproblematisk, men at praksis har ført til en endring. Den tredje fokuserer på at mandat og oppgaver har vært, og er klare, og at dette gir klare føringer på jobbforståelsen og jobbutøvelsen. Vi skal i det følgende se på hver av disse hovedtendensene og hva som karakteriserer dem.

Uklart mandat

Uklart mandat og usikkerhet med hensyn til hva man skal gjøre, har sammenheng med at stillingens mandat har framstått som uklart i den forstand at det har vært nødvendig å finne ut av mange ting

selv, og ofte alene. Dette har sammenheng med fravær av stillingsbeskrivelse og til dels også med fravær av ledelse, noe vi kommer tilbake til senere.

Derfor er det fra mange hold påpek at det har vært vanskelig å forme rollen, og at det å gi innhold til en helt ny stillingstype innebærer prøving og feiling, - eller famling, som også har vært nevnt. Videre innebærer det å være utadrettet for å markedsføre seg selv og stillingen, prøve å etablere kontakter både internt og eksternt. Alt i alt har det tatt *unødvendig lang tid og skapt unødvendig mye frustrasjon*, slik enkelte uttrykker det, til å finne en form på rollen som er slik at den fungerer både for en selv og for omgivelsene man skal arbeide sammen med. Mye tid er gått med til å bli kjent med systemene, både i og utenfor kriminalomsorgen.

Når det er vide fullmakter, og det ikke er noen stillingsbeskrivelse, og stillingens mandat oppleves uklart, så er det mange muligheter for å feile eller fatte andre beslutninger om jobbens innhold enn det som var tanken da stillingene opprinnelig ble opprettet. Det finnes en rekke uttalelser om dette, og nedenfor blir noen av dem anvendt til å illustrere vanskelighetene som har kommet opp med hensyn til jobbforståelse.

Følgende utsagn er typisk:

Min leder lar meg definere jobbinnholdet mitt selv, - og dette var veldig vanskelig i begynnelsen. Min leder hadde heller ikke noen klar forventning om hvordan jeg skulle jobbe.

Eller:

Så hva skal rollen min være? Jeg må finne ut av både rollen og innholdet – dette har også vært vanskelig for omgivelsene, fengsel og friomsorg – og for meg selv. Mange er usikre på hva en TK skal gjøre, særlig når man ikke skal være saksbehandler for innsatt saker. Jeg har brukt mye tid på personalmøter for å formidle hva som tilligger min stilling. Jeg har vært usikker selv – hvor skal jeg begynne?

Eller:

Hva mener de andre ansatte – både i fengsel og friomsorg at er behovet? Jeg må finne ut av dette selv! Så må jeg gå inn der fengselet mener det er et behov – og finne ut hvor forbedringsområdene er. Så skal jeg jo jobbe på systemnivå – og må finne ut hva det vil si.

Her framkommer forhold som lett kan føre til frustrasjon og at man kan lure på hva man holder på med og hvorfor. For å motvirke dette er det også gjerne vektlagt at..

..det er viktig å slå seg sammen med andre TKer for å utvikle avtaler og kurs og programmer! Det er lurt å jobbe i fellesskap, - for det er ikke bra å være alene i denne jobben. Og metoderådgiverne har en viktig rolle her!

Klart mandat, men internt forventningspress

Den andre tendensen til utvikling av jobbforståelse er at stillingens mandat har vært klar, men at forventninger internt i fengselet likevel har ført til endringer og tilpasninger vekk fra det som opprinnelig ble fastsatt. Dette synes i særlig grad å gjelde i sammenhenger der det ikke finnes

sosialkonsulent, og hvor «systemet» har ventet på å få tilført dette. Behovet internt har dermed i økende grad medført at tilbakeføringskoordinatorrollen er endret eller lagt under press fra å forsøke å tilrettelegge på systemnivå, til å gå inn i enkeltsaker. Dette har gitt endringer i praksis.

Forholdet kan illustreres ved hjelp av en uttalelse som illustrerer poenget:

I stillingsinstruksen sto det at man skulle jobbe på systemnivå, men det sto også noe om jobbing på individnivå. Forventningene fra betjentene var at «nå får vi endelig noen til å ta alle disse samtalene». Det ble en veldig motstand mot meg fra kontaktbetjentene når jeg sendte saker tilbake til dem – fra meg. Dette ble ikke grepet tak i fra ledelsens side før nå i år.

En annen uttalelse peker på noe av det samme:

Arbeidsbeskrivelsen min vektlegger systemnivået. Stillingen var utlyst på dette – og det tiltalte meg. Likevel er rollen min etter hvert definert både på systemnivå og individnivå – det er en blanding. Jeg skal ikke overta noen saker, - men de andre her visste ikke noe om hva TK var – og jeg har måttet gå opp dette alene. Jeg har tidvis fått kommentarer fra andre ansatte, og dette har nok vært litt strevsomt.

Også forhold til andre yrkesgrupper, eller til fravær av dem, bidrar til press og uklarhet på rollen som tilbakeføringskoordinator. Særlig gjelder dette der det ikke er sosialkonsulent. Mange understreker at det er svært viktig å avklare roller og forholdet til sosialkonsulent:

Vi skal være et bindeledd i kriminalomsorgen – TK skal være «ute», mens sosialkonsulenten skal være «inne».

Men også i forhold til andre yrkesgrupper er det viktig med en avklaring:

Da stillingen ble gitt var det stor skepsis – mange følte nok at TK var en trussel – kan skje særlig kontaktbetjenten kunne føle at ny stilling var en trussel. Nå derimot samarbeider vi, - men det har tatt tid å få det til!

Eller:

Mye er uavklart når det gjelder rollen som TK – skal man jobbe individrettet eller ikke? Har måttet ta en runde på rolleavklaring i forholdet mellom TK, sosialkonsulent og kontaktbetjentene – som er et team som følger de innsatte.

Det foreligger en rekke refleksjoner over hvordan man kan løse denne typen uklarheter, for eksempel:

Jeg burde jo vært invitert med inn i ledermøter, men det er jeg ikke– og jeg savner en arena hvor man kan komme med info og motta info – og få til informasjonsutveksling. Det ville hjulpet mye!

Dessuten etterlyses ledelse og forankring i slike uklare situasjoner, noe som er tema i neste avsnitt.

Rolleavklaring har vært nødvendig flere steder, og med godt resultat i den forstand at usikkerhet har blitt redusert. Eksempelvis har man kommet til en rolleavklaring på steder der det både er tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent og kontaktbetjenter som innebærer at tilbakeføringskoordinator skal lage handlingssystemer for samhandlingen og de eksterne systemene. Sosial-

konsulentene skal veilede kontaktbetjentene og være bindeledd mellom tjenestene og de innsatte. Kontaktbetjentene skal ha særlig blikk på hva de innsatte har av muligheter etterpå – med hensyn til programmer, informasjon, tilrettelegging, undervisning osv.

Klart mandat og arbeidsbeskrivelse

Den tredje tendensen som legger føringer på jobbforståelse og utforming av rollen som tilbakeføringskoordinator har vært at mandat og arbeidsbeskrivelser har vært klare, og at dette har bidratt til trygghet og gode arbeidsforhold. Denne tendensen er kjennetegnet av andre karakteristika enn de to første. Stillingsbeskrivelsen er tydelig på hva arbeidet skal bestå i, ofte også slik at ledelsen innkalte til møter ved jobbstart med umiddelbar avklaring av roller og oppgaver. Ofte har det foregått forberedelser for å tilrettelegge for den nye stillingen, for eksempel ved at TKs nærmeste overordnede har etablert kontakt med kommunene og informert om TK-stillingene eksternt. Dessuten er det gjort grep internt for å forberede organisasjonen på den. Fokus har i disse sammenhengene vært å integrere og tilrettelegge, i forhold til informasjon, tilgjengelighet, tilstedeværelse, betydningen av å bli inkludert i fagmiljøet, samt betydningen av samarbeid og dialog.

På denne måten er det gjort nødvendige tiltak som forventninger både fra tilbakeføringskoordinator og fra de omgivelsene vedkommende skal arbeid i dermed lett kan forholde seg til.

Slike gode prosesser og tydelig oppgavedefinering fører til at..

..min forståelse av stillingen har aldri vært problematisk. Jeg har hatt en god forståelse selv av hva TK-jobben innebærer, nemlig å ha fokus på en god løslatelse og jobbe systematisk med dette. Det er utrolig viktig å bruke tiden innsatte sitter inne godt – da er de i hovedsak rusfrie – og det går an å få gjort en god del. Jeg mener TK-stillingen er veldig viktig i forhold til dette.

Klarhet i jobbforståelse innebærer følgelig en annen arbeidssituasjon enn det som følger med uklarhet. En annen illustrerende uttalelse om dette forholdet er:

Min rolle her er tydelig formulert. Jeg brukes som rådgiver og skal jobbe på systemnivå, pluss ha noe kontakte med innsatte, men særlig ha kontakt utad mot systemer spesielt mot NAV og i deltakelse på møter som støtte for ansatte og innsatte. Jeg prøver å ha med meg kontaktbetjentene her. Det er kontaktbetjentene som har det direkte oppfølgingsansvaret og for kartlegging av behov og framtidsplaner.

Eller denne:

Jeg har vært opptatt av å lytte til ledelsen i fengselet – og det har vært viktig at lederne hørte det samme som meg i samlinger vi har vært på – og hvor det har kommet signaler på hvordan rollen skal defineres. Dette er fulgt opp i praksis, og det fungerer veldig bra.

Den organisatoriske plasseringen av stillingen som tilbakeføringskoordinator blir også framhevet som et element som kan bidra til å avklare jobbinnholdet for omgivelsene. Når det gjelder tydelighet i jobbforståelse og rolleavklaring, blir det å være organisatorisk plassert i friomsorgen av enkelte trukket fram som en styrke, spesielt i forhold til at man ikke skal ha klientarbeid med innsattesaker. Betydningen av at stillingen som TK er organisatorisk plassert utenfor fengselet – i friomsorgen blir

understreket, fordi det hevdes at dette gir større bevegelsesfrihet i forhold til både fengsler og andre etater, og bidrar til å få en forståelse fra omverdenen om at TK kan bli brukt alle steder.

Samtidig er det synspunkter som framholder fordelene ved å ha fengselet som arbeidsplass, nettopp fordi man får nærhet til de innsatte og til de sakene de er direkte berørt av. Dette fører til at man lettere kan se hvilke systemer det er nødvendig å iverksette, hevdes det. På dette punktet er erfaringene delt.

Forankring og ledelse

Fra forskningslitteraturen om ledelse, vet man at god, tydelig og motiverende ledelse er viktig for å skape trygghet og forutsigbarhet i et arbeidsforhold (Grønhaug m. fl. 2001). Det er også viktig at en stilling er forankret i organisasjonen. Gjennom dette vil både stillingsinnehaver og andre som er berørt av og skal inn i et samarbeid, kjenne til betydningen av stillingen og hva den skal bidra med. Særlig gjelder dette for nyopprettede stillingstyper som en organisasjon ikke tidligere er kjent med.

Litteraturen understreker også at en god leder skal følge opp arbeidet som gjøres, fornye, inspirere og utvikle både arbeidsplassen og arbeidstakerne, og vise engasjement og entusiasme. For å få til å inspirere medarbeidere er det også nødvendig å ha troverdighet, og for å se perspektiver og mål for en stillingstype eller for arbeidsplassen som helhet, og det er nødvendig med langsiktighet. Den beste måten å oppnå det på er ved å være en aktiv lytter og være genuint opptatt av erfaringene og kunnskapen som medarbeiderne har (Kleppe, 2002). Litteraturen peker også på at gode ledere kommer med justeringer og viser vei, og ser mulighetene. For å inspirere og gjøre medarbeiderne gode, er aktiv dialog et viktig virkemiddel. Dessuten er balansen mellom ledelse og styring viktig slik at medarbeidere kan opprettholde selvstendighet, men uten å være styrt eller kontrollert.

Forankring er ikke det samme som ledelse, men det er et lederansvar å forankre en stilling i organisasjonen, og forberede og legge til rette for dette. På denne måten vil både stillingsinnehaver og andre ansatte være informert om at det kommer en nyansatt inn i organisasjonen, hva vedkommende skal gjøre og hvor i organisasjonen vedkommende skal tilknyttes. Det er videre et lederansvar å sikre nødvendig integrering i organisasjonen. Dette er særlig viktig når det er tale om nyopprettede stillinger.

Erfaringene tilbakeføringskoordinatorene har med hensyn til ledelse og forankring av den nye stillingstypen, er svært variable. Tre hovedtendenser framkommer i analyse av intervjumaterialet. Den ene peker på fravær av ledelse, og fravær av forankring, og med dertil hørende frustrasjon og usikkerhet. Den andre peker på at ledelsen etter hvert har sett betydningen av å forankre og informere om betydningen av stillingen, og gjort nødvendige grep i prosessen. Den tredje tendensen peker på nærvær av ledelse, forankring av stillingen og entusiasme og samarbeid, og med dertil hørende jobbforståelse og trygghet i forhold til arbeidet som skal gjøres. Hovedskillelinjen går imidlertid mellom fravær av ledelse og forankring, og nærvær av ledelse og forankring. Nesten halvparten av tilbakeføringskoordinatorene står i den første situasjonen, og nesten halvparten står i den andre. Kategorien som er i prosess har beveget seg fra fravær til nærvær, og er inkludert her for å illustrere at man kan utvikle stillingene gradvis i en prosess, og at dette er fullt mulig.

Fravær av ledelse og forankring

Analyse av intervjuene peker på en rekke forhold som karakteriserer fravær av ledelse og forankring.

Et par typiske uttalelser innleder dette avsnittet:

Hvem sitt ansvar er det å sikre forankring? Den enkelte TK? JD? Fengselsledelsen? Noen burde sikre forankringen av en ny stillingskategori! Man kan jo ikke ha en stilling her som ikke blir brukt slik den skal!

Og..

..jeg lurer. Skal man virkelig måtte lage sin egen hverdag? Og utforme sin egen jobb? Det burde være en slags mal – for det mangler ledelse og forankring!

Fravær av ledelse har ført til mye frustrasjon, og usikkerhet, både i forhold til hvilke arbeidsoppgaver som skal gjøres, hvordan de skal gjøres, i samarbeid med hvem, og om det arbeidet som ble gjort var i tråd med ønskene og behovene for hvordan stillingen var tenkt. Slike forhold har vært en stor utfordring, og har ført til en mindre god arbeidssituasjon.

Et annet kjennetegn ved fravær av ledelse er at det har vært nødvendig å skape sin egen arbeidssituasjon, og dette har i mange tilfeller vært utfordrende og vanskelig. Flere peker på at det å skape sin egen arbeidssituasjon neppe ville vært mulig uten kjennskap til sektoren fra tidligere gjennom andre jobber.

Enda et kjennetegn er at det fordres en svært stor grad av selvstendighet, uten at dette nødvendigvis framholdes som noe negativt, men det er likevel viktig ikke å være hårsår. Og det er viktig å være tydelig på hvordan man utformer egen rolle og hva den inneholder, og sikre grenseoppgangen opp i mot andres roller, spesielt opp i mot sosialkonsulent der det finnes, og mot kontaktbetjentene.

Det framholdes også at man lett kan oppfatte at fengslet ikke nødvendigvis ser på TK-stillingen som en ressurs, dels fordi TK blir overlatt til seg selv og dels fordi TK blir lite brukt. Det kan være vanskelig å være overlatt mye til seg selv, man blir mye alene. Dette bidrar til usikkerhet. Alle ønsker å gjøre en god jobb, og det er ikke enkelt å vite om man gjør det når man arbeider alene og ikke er integrert i helheten. Det er heller ikke enkelt å arbeide i en sammenheng hvor det er fravær av ryggdekning.

Flere framholder at det hadde vært mye bedre med en plan som kunne vært drøftet med ledelsen, enten som en liste over oppgaver eller i form av en strategiplan.

Enda et kjennetegn på hva fravær av ledelse kan føre til, kan illustreres gjennom denne uttalelsen:

.. man slutter i jobben. Mange har jo allerede sluttet, og det blir sikkert flere. Man kan ikke vente annet med så vide og utydelige rammene som preger stillingen. Når de følges av uklare forventninger, fravær av ledelse og fravær av forankring, så blir det vanskelig.

En annen uttalelse peker på noe av det samme:

Nærmeste overordnede tok ikke tak i stillingen, - og det var veldig uheldig. Spørsmålet om hva TK skal gjøre som sosialkonsulent ikke allerede gjør er fortsatt ubesvart.

Forankring har sammenheng med flere forhold, blant annet hvor i organisasjonen man er plassert. Selv om stillingen som tilbakeføringskoordinator ikke er en lederstilling, er det mange som knytter fravær av forankring til ikke å være invitert inn i ledermøter, og det pekes på at man bør være på ledermøter jevnlig. Dette ansees som en måte å forankre stillingen på fordi det er en måte å synliggjøre betydningen av den for organisasjonen, og fordi det bidrar til å integrere stillingen i organisasjonen.

Følgende uttalelse illustrerer dette:

Jeg er ikke invitert inn i ledermøter – og jeg savner en arena hvor man kan komme med info og motta info – og få til informasjonsutveksling.

Informasjonsutveksling og forankring kan imidlertid også skje på andre arenaer også, for eksempel via tverrfaglige møter som er praksis flere steder. Da blir alle blir informert om alt, hevdes det.

Et annet kjennetegn på fravær av forankring peker på at det ikke har vært lagt til rette for og informert innad i fengselet om stillingen som tilbakeføringskoordinator, verken før TK ble ansatt eller senere i prosessen. Organisasjonen har vært lite forberedt på å ta imot stillingen, øvrige ansatte visste lite om den, og det var ikke gjort noen forberedelser eller forsøk.

Videre er preget av at det har vært gjort lite eller ingenting fra ledelsene side for å integrere TK-stillingen i fengselet.

Når det mangler noe organisatorisk, og det ikke finnes noen møtepunkter, så vil dette kunne føre til fravær av samarbeid og samordning, noe som ansees som hemmende for alles arbeid, og som dessuten er tungvint og lite effektivt. Det er også reist spørsmål om det kan være slik at TKene kan være en trussel organisatorisk.

Fravær av forankring har også sammenheng med at ledelsen i stor grad har overlatt til TK å finne ut av jobben selv, og at ledelsen gir svært få føringer på hvordan den skal gjennomføres.

Nedenstående utsag tjener som en oppsummering når det gjelder fravær av ledelse og forankring:

Frustrasjon med hensyn til jobbinnhold kan skyldes at det er for få og for lite definerte arbeidsoppgaver i TK-stillingene. Da må man gjøre en avklaring av roller og arbeidsoppgaver mellom TK, sosialkonsulent og kontaktbetjener – dette er viktig! Men for at dette skal opprettholdes, er det viktig at lederen din er opptatt av jobben din – dette er en måte å sikre forankring.

Prosess: på vei mot forankring

I noen sammenhenger har ledelsen imidlertid tatt grep, fra først å være i en situasjon hvor den nye stillingen som tilbakeføringskoordinator ikke var integrert i organisasjonen, og hvor lite var gjort av forberedelser for å tilrettelegge for den.

Føringer fra eksterne samlinger og møter hvor TK-rollen, dens mandat, innhold og oppgaver har stått i fokus, og har i flere sammenhenger også bidratt positivt og ført til endringer.

På bakgrunn av slike møter er det dermed en tendens til at endringer skjer, og at rollen som tilbakeføringskoordinator og oppgaver knyttet til å arbeide på systemnivå etter hvert får fotfeste.

Uttalelsen under illustrerer poenget:

Etter hvert ble stillingen forankret, og nærvær av leder er en suksess! Dette førte til samling og perspektiv – og klar og tydelig kurs og innhold.

Det er med andre ord slik at det er mulig å endre på både ledelse og forankring, og gjennom dette oppnå bedring og gode prosesser.

Nærvær av ledelse og forankring

Analyse av intervjuene peker på en rekke forhold som karakteriserer nærvær av ledelse og forankring.

Et par typiske utsagn karakteriserer forholdet:

Vi har fått til en god del. Det skyldes ikke minst at tankegangen om tilbakeføring er forankret helt på toppen – i ledelsen.

Og:

Ledelsen så positivt på TK-stillingen – og den er godt forankret i fengslet.

Et sentralt kjennetegn på hvordan nærvær av ledelse slår inn, er at leder er entusiastisk, ser mulighetene som tilligger den nye stillingstypen, og er opptatt av stillingen og hvordan den best mulig kan utformes. Slike kjennetegn oppleves av mange som at leder tar stillingsinnehaver alvorlig.

Nærvær av ledelse og forankring fører til avklaring av arbeidsinnhold og gode arbeidsforhold. Dessuten er slikt nærvær preget av å gi vide fullmakter og tydeliggjøre ansvar, men samtidig være til stede for stillingsinnehaver. Fokus på å sikre trygghet er også sentralt.

Et annet kjennetegn på hvordan nærvær av ledelse slår positivt ut, er tydelighet fra leder på at så vel stilling som stillingsinnehaver er ønsket, og at det legges til rette for et godt samarbeid mellom ledelsen og tilbakeføringskoordinator, samt at det er løpende dialog om hvordan stillingen som tilbakeføringskoordinator skal løses. Slike forhold bidrar til at det blir en god og trygg jobb, hevder mange.

Et annet kjennetegn på nærvær av ledelse finner vi i at det i utgangspunktet var utformet stillingsinstruks for stillingen som tilbakeføringskoordinator, og at retningslinjene for stillingen var tydelige.

Forankring innebærer at det gjøres nødvendig rolleavklaring, ikke bare i forhold til hva stillingen som tilbakeføringskoordinator skal inneholde, men også i forhold til grenseoppgang mellom denne stillingen og andre tilgrensende stillinger, slik som sosialkonsulent og kontaktbetjent. Nærvær av lederskap innebærer at leder er «*på banen her*», som det sies av noen.

Metoderådgiver har for øvrig også en viktig rolle med tett oppfølging, og samlet bidrar dette positivt, framholdes det på bakgrunn av intervjuene.

Enda et kjennetegn på god forankring er at leder sørger for å integrere både stilling og stillingsinnehaver i organisasjonen. Det kan skje på forskjellige måter, og for mange har det skjedd det ved at man er blitt invitert inn i ledermøter. For andre har et skjedd ved at man er invitert inn høyt nok oppe i systemet til at man får tilgang til nødvendig informasjon.

Men også det å formidle og gi informasjon er viktig, og selv om TKene er ansatt som rådgivere, og sånn sett ikke beslutningsmyndighet, er et kjennetegn på forankring at legges til rette for at de kan legge fram forslag som drøftes i ledergruppen og andre relevante fora.

Når alle disse forholdene rundt nærvær av lederskap er ivarettatt, så fører det til følgende uttalelse:

TK blir tatt veldig alvorlig – jeg har en selvstendig stilling – og føler at den er godt forankret.

Hva betyr det å jobbe på systemnivå?

I offentlige dokumenter står det beskrevet hva slags oppgaver man tiltenker tilbakeføringskoordinatorene. Dette er også omtalt i kapittel 1. Koordinatorene skal altså arbeide på systemnivå, med revisjon og nyetablering av avtaler med andre etater. De skal samordne det som gjøres både i kriminalomsorgen og i andre etater slik at det ikke blir parallelle løp, men løp som skal sikre et samlet og helhetlig opplegg for tilbakeføring.

Dette er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfallende med hvordan tilbakeføringskoordinatorene tenker rundt begrepet systemnivå, eventuelt er det ikke nødvendigvis sammenfallende med hva de gjør i praksis når de «jobber på systemnivå».

Grunnen til at dette tematiseres i foreliggende rapport, er at det gjennom intervjuene kom fram spørsmål og problemer knyttet til hvordan man skulle forstå systemnivå, og at mange opplever dette som en utfordring.

Analysen av datamaterialet problematiserer hva det betyr for tilbakeføringskoordinatorene «å jobbe på systemnivå». Det viser seg også at det er ulike måter å løse spørsmålet på om hvordan man jobber på systemnivå, og hva man konkret gjør. To hovedskillelinjer framkommer i forhold til praksis. Den ene er knyttet opp til utelukkende å jobbe mot systemer utad. Den andre er å jobbe med både innsatt saker og mot systemer utad.

Hvordan forstås begrepet «systemnivå»?

For mange har det vært det uproblematisk å definere begrepet systemnivå, og hva det betyr å jobbe på systemnivå. For andre har imidlertid dette ikke vært like klart. Slik uklarhet settes gjerne i sammenheng med at det var svært uklare forventninger til jobben som tilbakeføringskoordinator, og at..

..folk har famlet for oppdraget var ikke så klart. Det var uklart mandat og få forventninger. Avtaler, samhandling og rutiner overalt skulle etableres. Men hva skulle min rolle være?

Dermed har det også vært diffust hva det egentlig betyr i praksis å arbeide på systemnivå, ut mot kommuner og internt.

Det framkommer imidlertid gjennomgående en forståelse av at det innebærer å jobbe mot samarbeidspartnere i forvaltningen, samarbeide med kommuner og etater, og ulike frivillige instanser for å hjelpe innsatte etterpå. Det framkommer dessuten at det kan være nødvendig å koble inn ledernivå for å få dette til, og at det er nødvendig både å informere og initiere. Dette kan også uttrykkes ved at man skal legge forholdene til rette for tilbakeføringen.

Det er gjennomgående også en felles forståelse om en rekke oppgaver som inngår i oppgaven med «å jobbe på systemnivå». Det er viktig å sikre godt samarbeid med offentlige og frivillige samarbeidspartnere, og forhandle og reforhandle avtaler og rutiner. Og det presiseres gjennomgående at hvis man skal jobbe godt opp mot kommuner er det viktig å ha en sammenheng, og være bindeledd. Ofte har innsatte korte dommer, og derfor er det nødvendig at TK tar grep raskt. Mange mener det er viktig å kartlegge, se på saker, finne utfordringene, og legge til rette for tilbakeføring.

Uklarheten og skillelinjene framkommer med hensyn til om det «å jobbe på systemnivå» også innebærer om, og eventuelt i hvilken grad, man skal jobbe med enkeltsaker.

Gjennomgående problematiseres forholdet til enkeltsaker, og til hvordan man skal forholde seg til dette. Er dette en del av det «å jobbe på systemnivå» - eller ikke? Og hvis man er involvert i enkeltsaker, hvordan kan dette defineres som en del av det å jobbe med systemer? Dette er spørsmål og problemstillinger som opptar de fleste, og de løses på ulikt vis.

Dilemmaet kan illustreres på mange måter, for eksempel gjennom følgende uttalelse:

Å arbeide på systemnivå betyr at man skal tilrettelegge systemer for at andre skal kunne gjøre en god jobb! Hva innebærer det egentlig? For vi skal jo ikke ha enkeltsaker, men likevel ha ansvar for Servicetorget. Dette er noe uavklart.

Imidlertid er det ikke bare slik man får tilgang til en forståelse av behov på systemnivå. Flere uttrykker dette slik:

Man kan ikke arbeide med systemer uten å ha kontakt med de innsatte som systemene skal være til for – og kjenne behovene deres.

En annen typisk og illustrerende uttalelse er denne:

Man kan si det er to forskjellige systemnivåforståelser: den ene innad i fengselet, og den andre ut mot systemer og mot avtaler eksternt. TK skal ha gjort den grove kartleggingen først – før de andre går dypere inn. Tilbakeføring til livet etterpå er fokus – derfor må man vite hva som skal koordineres.

En måte å få tilgang til hvilke behov som skal møtes via systemnivå kan derfor være å gjennomføre kartlegging av innsatte, men med tydelighet på at det ikke skal gjøres noen oppfølging av enkeltsaker fra tilbakeføringskoordinators side.

Dette handler derfor om hvordan man skaffer seg relevant og nødvendig innsikt på bakgrunn av enkeltsaker, men uten å jobbe direkte med dem:

Jeg tenker at alle skal kartlegges når de kommer hit – og jobben min blir å bidra til at innsattes behov blir videreformidlet; altså kartlegge behov for å få det plassert best mulig.

Som det framgår, er det en utfordring og en uklarhet med hensyn på hvordan man skal tilrettelegge systemer som skal være til beste for innsatte, uten kunnskap til hva slags behov og ønsker innsatte har. Noen TKer har forsøkt å løse dette i praksis ved å være til stede i møter om enkeltsaker for å benytte den innsikten de da får for å kunne jobbe på systemnivå. Med andre ord har de gjennom slik tilstedeværelse prøvd å finne ut hvilke behov som ligger i enkeltsakene, slik at de i størst mulig grad kan møtes gjennom de avtaler og systemer som forsøkes etablert mot eksterne systemer.

Det er altså svært delte oppfatninger av om og i hvilken grad TK skal ha innsattekontakt. Andre synspunkter på dette er nemlig også tydelige i datamaterialet, og peker på at innsattekontakt ikke inngår i stillingen. For eksempel illustreres dette i følgende utsag:

Jeg jobber profesjonelt med å legge en slagplan, jeg arbeider med å tilrettelegge systemer, men som TK skal jeg ikke jobbe med kartlegging. Jobber ikke direkte med innsatte – det er ikke min oppgave. Kontaktbetjentene har mest mulig med de innsatte å gjøre.

På den ene siden er det altså en viss usikkerhet i forhold til hva det betyr å jobbe på systemnivå, på den andre siden problematiserer mange hvordan de skal kunne iverksette relevante systemer uten å vite hva som er aktuelt og ønskelig for de innsatte, og hva de har behov for. Dermed blir det heller ikke enkelt å unngå en eller annen form for kontakt, ofte i form av kartlegging, av de innsattes behov. Men opp mot dette står også klare oppfatninger om at innsattekontakt ikke inngår i «å jobbe på systemnivå».

Å jobbe med tilrettelegging av systemer

Når det gjelder tilrettelegging av systemer, så peker dataene på at dette langt på vei gjøres av alle. Av flere årsaker kan det likevel være en utfordring å få gjennomført oppgavene. Det kommer også fram at jobbing på systemnivå er interessant og utfordrende, men at man erfarer at ting tar tid fordi systemene jobber sent. Dette gjelder i særlig grad i forhold til boliger for innsatte etter endt soning. På dette punktet er det også en klar oppfatning at bolig er helt nødvendig, og det er en meget viktig oppgave.

Å jobbe på systemnivå kan også innebære, som vi var inne på i forrige avsnitt, at TK gjør alle kartlegginger av innsatte. Dette begrunnes med at hensikten er å sette i gang systemer, avhengig av innsattes behov, og de må TK kjenne til. Andre oppgaver dreier seg om å saksforberede møtet og koordinerer tilbakeføringsjobbingen ut mot de aktuelle eksterne aktørene.

Et viktig element, som framheves av mange, er å arbeide med samarbeidsavtaler både i form av å gjennomgå eksisterende avtaler, samt å etablere nye. Dette gjelder både i forhold til offentlige samarbeidspartnere og med frivillige organisasjoner. Det framkommer også at det kan være enklere å få til avtaler med frivillige organisasjoner enn med offentlige. En rekke frivillige organisasjoner nevnes, herunder NA, MiF (musikk i fengsel), RIO (Rusmisbrukernes interesseorganisasjon), Way Back, Retretten (drevet av tidligere rusavhengige), Røde Kors – livet etter soning, Frelsesarmeen og visitortjenesten, Kirkens Bymisjon, JURK, FFP (For fangers pårørende), Konfliktrådet, Jussbuss.

Arbeid med avtaler er en langsam prosess fordi man må ta kontakt og markedsføre både seg selv og stillingen og betydningen av tilbakeføringsarbeidet mot alle eksisterende og potensielle samarbeidspartnere. Noen avtaler har vært på plass lenge, andre ikke, og alt må gjennomgås for at TK skal ha en

helhetlig oversikt over det som finnes. Mange steder er det innsatte fra hele landet, og TK må etablere avtaler med et stort antall kommuner. Tilsvarende gjelder for de store byene, særlig Oslo som har mange bydeler. En viktig oppgave er derfor å finne ut hvordan de forskjellige kommuner og bydeler er organisert.

Det er også et gjennomgangstrekk at det har tatt lang tid å bli kjent med og opprette gode prosesser og relasjoner til så vel offentlige som frivillige samarbeidspartnere, i tillegg til at det har tatt lang tid å finne ut hvordan man løser oppgaven med å arbeide med og tilrettelegging av systemer. Dessuten har det vært tidkrevende å bli kjent med egen arbeidsplass og utforme den nye rollen som tilbakeføringskoordinator.

Det er også et gjennomgangstema at det er mye enklere å utføre arbeid på systemnivå dersom fengselet har sosialkonsulent. Det understrekes også at det er en meget stor fordel med NAV-veileder i fengslene.

En del arbeid nedlegges også i veiledning av andre ansatte, særlig av kontaktbetjentene. Også dette er arbeid som mange defineres som arbeid på systemnivå.

Å kombinere intern og ekstern jobbing

Dataene peker på to hovedgrunner til at tilbakeføringskoordinatorer i en del tilfeller også arbeider med enkeltsaker. Den ene er at dette var formulert i stillingsannonse, og sånn sett følger det som var forespeilet ved ansettelse. Den andre, som trolig er en følge av den første, er at dette i hovedsak synes å skje der man ikke har sosialkonsulent. Behov, press og forventninger legger dermed føringer inn i stillingen som tilbakeføringskoordinator.

Nedenfor illustreres dette gjennom et par typiske eksempler:

Rollen min er definert både på systemnivå og individnivå – det er en blanding. Den var utlyst på dette – og det taltale meg. Men arbeidsbeskrivelsen vektlegger systemnivået, men jeg kan også jobbe på individnivå.

Og:

Jeg jobber ca. 60 % på systemnivå – og 40 % på individnivå. Tidligere var det kun på individnivå, men det er endret litt. Jeg skal også ha en veiledende rolle overfor kontaktbetjenter og innsatte.

Problemer når det ikke er sosialkonsulent i fengselet forsøkes ofte løst på denne måten:

Vi har ikke sosialkonsulent. Det innebærer at jeg jobber koordinerende innad i fengselet på systemnivå. Det er nødvendig å ha noe kontakt med innsatte for å finne ut hva slags behov de har.

Oppsummerende er det derfor slik at datamaterialet gjennomgående langs en del forhold peker på en felles forståelse av hva som ligger i formuleringen «å jobbe på systemnivå», men hvor det likevel er en del uklarhet om hva dette vil si i praksis. Skillelinjene viser seg i hovedsak med hensyn til grad og omfang av kontakt, oppfølging og veiledning av innsatte. Noen gjør ikke dette i det hele tatt, mens andre kartlegger behov, og andre igjen har ytterligere oppfølging i form av saksbehandling og veiledning. Særlig gjelder dette der det ikke er sosialkonsulent i fengslene, og hvor det gjerne også

har vært formulert som del av et jobbinnhold i utlysning av stillingens utlysning og stillingsbeskrivelse. I kapittel 4 trakk vi fram ulike stillingsbeskrivelser som ga rom for ulikt arbeidsinnhold. I dette avsnittet framkommer det at dette gjenspeiles i det arbeidet tilbakeføringskoordinatorerne utfører i praksis.

Andre problemer og utfordringer

I tillegg til de problemer og utfordringer som er omtalt, kan det også registreres en del andre spørsmål, problemer og utfordringer. Disse er av en noe annen karakter, men følger på noen måter i forlengelsen av de foran nevnte. De handler om forholdet til omgivelsene, eller om omgivelsene som sådan, og om de innsatte og deres situasjon.

Gjennomgående er det et problem med NAV og usikkerhet rundt NAV-stillinger, for eksempel uttalt slik:

Det vil være et stort problem hvis NAV-stillingen forsvinner! DA blir det en vanskelig situasjon - verken med sosialkonsulent eller NAV-veileder. Da vil stillingsinnholdet til TK bli satt under press.

Løsning av slike forhold tilligger ikke stillingen som tilbakeføringskoordinator, men relasjonen til NAV er likevel av vesentlig betydning for at tilbakeføringskoordinator skal kunne tilrettelegge best mulig.

Også forholdet til andre yrkesgrupper kan påkalle problematiske situasjoner. I flere sammenhenger er forholdet til friomsorgen nevnt. Men også forholdet til både sosialkonsulent og kontaktbetjentgruppen har medført utfordringer og problemer for mange. Dette forklares dels med at stillingen som tilbakeføringskoordinator ikke har vært forberedt og tilrettelagt for i organisasjonen av ledelsen, dels forklares den med at det er forskjellige kulturer blant ulike yrkesgrupper i fengselet, tendensielt i at noen tenker sikkerhet og andre tenker rehabilitering, og dels forklares den med at andre yrkesgrupper kan ha oppfattet tilbakeføringskoordinator som en trussel mot egen stilling og eget ansvarsområde.

Et resultat av slike prosesser har bidratt til at tilbakeføringskoordinator til tider har vært mye alene i jobbingen, har etterlyst å jobbe i team og ha noen å diskutere med.

Også i forhold til kommunene kan det være utfordringer og problemer. Det pekes på at kommunene har et viktig ansvar, men at de tidvis gjør prioritering mellom oppgaver som innebærer at de ikke kommer på banen når en innsatt sitter i fengsel, og det hevdes fra flere at det virker som om..

..NAV kan innimellom synes det er greit at vedkommende er i fengsel – for da får de en pustepause fra vedkommende en periode. Det er en sovepute!

Bolig framholdes gjennomgående som et stort problem. Her er nøkkelen inn kommunene og NAV, pekes det på. Mange sier det er en stor treghet i systemet, og at det er en utfordring med hele tilbakeføringsarbeidet hvis innsatte ikke har bolig å flytte inn i etter endt soning. Da kan mye av det som ble gjort av rehabilitering inne i fengselet være bortkastet. Her kobles dette gjerne sammen med fravær av ressurser og med for få ansatte. Også problematikk rundt kvinner i fengsel reises, og det understrekes at kvinner har andre behov enn menn, og at deres situasjon som mødre kan være særskilt vanskelig. Det pekes på at det er viktig å ta tak i dette både under soning og etterpå.

Et annet aspekt knyttet til innsatte og deres situasjon dreier seg om å jobbe med rusmestring under soning. Spørsmålet reises hva vitsen er å jobbe med rusmestring inne hvis innsatte skal tilbakeføres til gata? Dette framholdes av flere som en grunnleggende systemkritikk, samtidig som det oppleves som et problem i rollen som tilbakeføringskoordinator.

Enda et aspekt som også har med de innsatte å gjøre, og som kan oppleves som utfordrende og gir bekymring for hva som skjer med dem etter endte soning, dreier seg om tilrettelegging etterpå:

Det er en utfordring at mange innsatte har svært dårlig helse når de kommer inn – ofte kommer de rett fra gata – og mange blomstrer opp når de er her – de spiser godt, legger på seg, er ute i frisk luft og får brukt kroppen sin, - og mange gruer seg til å komme ut. Det er derfor viktig å legge til rette for at alle innsatte får en kontaktperson når de kommer ut. Dette er ikke lett i forhold til NAV for der er det nesten aldri kun en person som er involvert i sakene, men ofte flere – og da faller tanken om kontaktperson lett sammen.

Oppsummering: markerte skillelinjer

Strukturene og betingelsene som omgir en stilling er sentrale for hvordan stillingen blir utformet og jobboppdraget løst. I forrige kapittel ble det påpekt at det går en skillelinje mellom tilbakeføringskoordinatorer som hadde en stillingsbeskrivelse og de som ikke hadde det. Stillingsbeskrivelser er knyttet til betingelser på strukturnivå, slik det ble framstilt i figur 5.1. Fravær av stillingsbeskrivelse ble av flere pekt på som et problem fordi stillingsinnehaver ikke har et tydelig, skriftlig jobbmandat, og må finne ut av jobben selv.

Erfaringene tilbakeføringskoordinatorene har med hensyn til ledelse og forankring av den nye stillingstypen, er svært variable. Tre hovedtendenser framkommer i analyse av intervjumaterialet. Den ene peker på fravær av ledelse, og fravær av forankring, og med dertil hørende frustrasjon og usikkerhet. Den andre peker på at ledelsen etter hvert har sett betydningen av å forankre og informere om betydningen av stillingen, og gjort nødvendige grep i prosessen. Den tredje tendensen peker på nærvær av ledelse, forankring av stillingen og entusiasme og samarbeid, og med dertil hørende jobbforståelse og trygghet i forhold til arbeidet som skal gjøres. Hovedskillelinjen går imidlertid mellom fravær av ledelse og forankring og nærvær av ledelse og forankring. Nesten halvparten av tilbakeføringskoordinatorene står i den første situasjonen, og nesten halvparten står i den andre. Kategorien som er i prosess har beveget seg fra fravær til nærvær, og er inkludert for å illustrere at man kan utvikle stillingene gradvis i en prosess, og at dette er fullt mulig.

Med hensyn til jobbforståelse og hvordan tilbakeføringskoordinatorene løser jobben sin, så finner vi at tre hovedtendenser viser seg i datamaterialet. Den ene fokuserer på et uklart mandat og stor grad av usikkerhet og av prøving og feiling i utforming av rollen. Den andre fokuserer på at oppgaver har vært klart definert og at jobbforståelsen i utgangspunktet har vært uproblematisk, men at praksis har ført til en endring, spesielt kan dette skyldes forventninger fra andre yrkesgrupper. Den tredje fokuserer på at mandat og oppgaver har vært, og er klare, og at dette gir klare føringer på jobbforståelsen og jobbutøvelsen. De ulike forståelsesmåtene knyttes til hvordan stillingsannonser og forventninger til arbeidet er formulert, samt til hvordan ledelse og forankring kommer til uttrykk.

I intervjuene ble det sentrale begrepet knyttet til stillingen som tilbakeføringskoordinator, nemlig «å jobbe på systemnivå» problematisert. Datamaterialet peker på at det ligger en felles forståelse hva dette betyr, men at det likevel er en del uklarhet om hva dette vil si i praksis. Skillelinjene viser seg i hovedsak med hensyn til grad og omfang av kontakt, oppfølging og veiledning av innsatte. Noen gjør ikke dette i det hele tatt, mens andre kartlegger behov, og andre igjen har ytterligere oppfølging i form av saksbehandling og veiledning. Særlig gjelder dette der det ikke er sosialkonsulent i fengslene, og hvor det gjerne også har vært formulert som del av et jobbinnhold i utlysning av stillingens utlysning og stillingsbeskrivelse. I kapittel 4 trakk vi fram ulike stillingsbeskrivelser som ga rom for ulikt arbeidsinnhold. I foreliggende kapittel framkommer det at dette gjenspeiles i arbeidet tilbakeføringskoordinatorerne utfører i praksis.

I tillegg til de problemene som har ført til store utfordringer for mange, nemlig fravær av ledelse og forankring, samt uklare forventninger til rollen som tilbakeføringskoordinator, kan også andre problemer registreres. Disse er av en noe annen karakter, men følger på mange måter i forlengelsen av eller som en konsekvens av de foran nevnte. De handler om forholdet til omgivelsene, eller om omgivelsene som sådan, og om de innsatte og deres situasjon. Men hensyn til forholdet til omgivelsene, så framholdes det at forhold til NAV oppleves problematisk. Dette blir for øvrig utdypet mer i neste kapittel. Dessuten kan ulike kulturer mellom egen og tilgrensende stillingstyper være et problem. Også forholdet til kommunene trekkes fram som en utfordring i en del sammenhenger. Men hensyn til de innsatte og deres situasjon så peker mange på at bolig etter endt soning er en stor utfordring.

Det må avslutningsvis understrekes at det har vært en sentral del av prosjektets problemstillinger og bestillingen fra oppdragsgiver å undersøke hvilke spørsmål, problemer og utfordringer tilbakeføringskoordinatorerne støter på. Fokus i dette kapitlet har derfor vært på dette. I neste kapittel blir søkelyset rettet mot andre forhold, nemlig hvordan jobben er løst og hva som i praksis blir utført, og på hvilke måter.

Kapittel 6 Tilbakeføringskoordinatorenes erfaringer: metoder, ressursanvendelse, posisjon, resultatoppnåelse

Dette kapitlet er organisert i fire avsnitt. Hvert av dem behandler og drøfter handler sentrale problemstillinger som denne rapporten omhandler. Den første reiser spørsmålet hvilke metoder tilbakeføringskoordinatorene tar i bruk. Den neste dreier seg om hvilke ressurser som anvendes for å oppnå høyest mulig effektivitet. Deretter kommer et avsnitt som handler om hvilken posisjon tilbakeføringskoordinatorene har innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltnings-samarbeidspartnerne. Det siste avsnittet reiser spørsmålet om det allerede kan vises til noen resultater. I samtlige avsnitt blir, på samme måte som i forrige kapittel, resultater presentert på bakgrunn av analyser av det kvalitative datamaterialet hvor tilbakeføringskoordinatorenes egne vurderinger legges til grunn. Det er altså også i denne sammenheng deres stemme som blir hørt.

Metoder som tas i bruk

I kapittel 1 omtales oppgaver som skal tilligge stillingene som tilbakeføringskoordinator. Blant de oppgavene de skal ha ansvar for inngår å samordne alle tiltak, både det som skjer i kriminalomsorgens regi og det som skjer i regi av de andre etatene. De skal oppdatere, eller nyetablere, avtaler og rutiner med andre etater, slik at de domfelte får det de har krav på. Dette skal skje i nært samarbeid med regionene. De skal informere alle involverte parter slik at tilbakeføringstilbudet til den enkelte domfelte framstår som enhetlig. De skal være garantist for at alle domfelte har opplegg og avtaler å gå til i kommunen og hos andre aktører som kan bidra til at domfelte ikke går rett tilbake til ny kriminalitet. De skal lede servicetorget der det finnes. Koordinatoren har også ansvar for å innkalle til nødvendige møter med de forskjellige etatene.

Disse oppgavene skal løses ved hjelp av de metodene tilbakeføringskoordinatorene mener er egnet, og dette avsnittet retter søkelyset mot hvilke metoder som tas i bruk.

Dataene peker på at selve forståelsen av begrepet «metoder» er nokså omfattende og favner over et bredt spekter av virkemidler og tilnærminger. Det inneholder alt fra hva slags type intervjuteknikk, for eksempel motiverende intervju (MI), som benyttes, til å omtale for eksempel «servicetorg», som er en samling av ulike typer offentlige og private tjenester, som en metode. Overordnet kan man derfor si at informantene har oppfattet og besvart spørsmålet om hva slags metoder de anvender som en invitasjon til å formidle hvordan de faktisk jobber og hvilke virkemidler de anvender i arbeidet sitt. Dette blir reflektert i det følgende. I det følgende omtales bredden av de metodene som tilbakeføringskoordinatorene anvender. Dette er imidlertid ikke det samme som å si at alle gjør alt. Men alle gjør noe. Hensikten her er snarere å presentere hele spekteret. Også dette viser nemlig at det er mye aktivitet, kreativitet og engasjement blant stillingsinnehaverne.

Servicetorg

Noen metoder skiller seg ut som oftere brukt enn andre, og det er en klar tendens til at servicetorg ansees som en metode nesten alle har opprettet, eller er i ferd med å opprette. Imidlertid er måten man forsøker å legge til rette for servicetorg, med de tjenestene som skal inn der, relativt varierende.

Enkelte steder er bygningsmassen såpass gammel og begrensende, at selv om man har sans for ideen om å etablere servicetorg, så er det store fysiske barrierer med hensyn til lokaler, og til og med slik at heller ikke NAV-ansatte har eget kontor, og må gå ut på cella til folk som vil snakke med dem. Andre steder som også har begrensende plassmuligheter kan for eksempel et besøksrom eller et ledig kontor anvendes til formålet. Da vil tjenestetilbudet som ligger i et servicetorg likevel kunne gis til de innsatte, selv om dette kan bety at det ikke kan avholdes temamøter for alle. En og en får imidlertid tilbud om samtale om de aktuelle temaene. Samtale kan avtales ved hjelp av samtalelapper, eller ved at innsatte skriver seg opp på lister når temaene blir annonsert. Ved hjelp av samtalelapper kan også sosialkonsulenten oppsøke folk for samtale på cella. I de tilfellene der det er fysiske begrensninger forsøker man som hovedtendens å tilrettelegge for tjenestene likevel, selv om det ideelle servicetorg er vanskelig.

Andre steder arbeider man med å få organisert og tilrettelagt for servicetorg, slik at det for eksempel er et mål å få det opp i løpet av våren. TK har arbeidet med å finne egnede lokaler, og det blir TKs oppgave å organisere og administrere dette.

Andre steder har de akkurat igangsatt driften, og det opplyses gjennomgående at man legger til rette for å ha mange ulike aktører inne, og med oppsatt timeplan for det som skal skje de kommende månedene. Andre steder har man ikke servicetorg, men gir likevel tilbud om de samme tjenestene uten å kalle det servicetorg. Da anvendes samtalelapper fra innsatte, hvor de melder behov, og får hjelp til det de trenger.

Noen har tilrettelagt og invitert inn frivillige basert på kartlegging av innsattes behov, andre har utarbeidet intern behovsundersøkelse blant innsatte. På bakgrunn av dette er tilbud utviklet. Det er klart behov for NAV, men også økonomisk rådgiving og bolig er viktig. Noen steder får interne tjenester, slik som sosialkonsulent, fritidsmedarbeidere, bibliotek og prest, presentere seg selv i gymsalen for alle interesserte, deretter er det påmelding.

Åpningstid i de ulike servicetorgene varierer. Noen steder er det etter behov, andre steder er det en gang i måneden, andre steder igjen er det en gang ukentlig. Felles er imidlertid at man prøver seg fram for å finne egnete løsninger.

Noen steder arrangeres individuelle møter, andre steder forsøker man med temakvelder hvor flere kan møtes samtidig. Møtene blir informert om på ulike måter, noen steder ved enkle oppslag, andre steder ved hjelp av større tavler, og alt i den hensikt å gjøre informasjon og tilbud tilgjengelig. Flere påpeker at de etter beste evne er opptatt av å målrette møter mellom innsatte og forvaltningssamarbeidspartnere.

Noen steder er servicetorget fast lokalisert i et egnet rom, andre steder er det ikke egnede lokaliteter fordi bygningsmassen er gammel, ikke har plass, eller liknende. Dermed har man ikke muligheter for et stasjonært torg.

Samlet er det slik at servicetorg, som tiltak eller metode, stort sett er i prosess og under utvikling, og man prøver seg fram. Noen steder er man kommet lenger enn andre steder. Overordnet er at det arbeides med dette, og interessen og kreativiteten er stor.

Veiledning og kartlegging

Veiledning og kartlegging er også noe tilbakeføringskoordinatorene anvender i arbeidet sitt. Den kan rettes mot flere yrkesgrupper, for eksempel både kontaktbetjenter, de som jobber i arbeidsdriften, og de som jobber i skolen.

Overfor kontaktbetjentene er gjerne veiledningen slik at den dreier seg direkte om kontaktbetjentarbeid og forsøker å favne hele kontaktbetjentrollen: sjekklistes, inntomstmapper, infohefter, sjekke ting i systemet, hvordan man skriver en journal, rutiner, bruk av kartleggingsskjema, samt hvordan man kan arbeide med framtidsplaner for innsatte.

Veiledningen kan også omhandle ulike måter å intervju eller stille spørsmål på, eller den kan omhandle aktuelle problemer innsatte kan ha, for eksempel om Asberger, om ADHD, om psykiatri, om LØFT-metoden. Ofte sørger TK for å invitere fagfolk inn som kan snakke om de aktuelle temaene.

Veiledning overfor andre grupper ansatte kan også inngå, for eksempel til de som jobber i skolen og i arbeidsdriften. Aktuelle temaer kan være hva som er de ansattes roller, hvordan sette grenser, om hvor «privat» man skal være overfor innsatte, og liknende. Dersom noen uttrykker behov for veiledning i sosialfaglige spørsmål, så får de det. Det varierer om veiledningen skjer individuelt eller i grupper.

Samordnet innsats

Å legge til rette for en samordnet innsats behandles også en metode. Det legges ned arbeid fra mange hold i nettopp dette, og mange peker på betydningen av en samordnet innsats for at man skal få til en best mulig tilbakeføring. Også på dette punktet er tilbakeføringskoordinatorene gjennomgående i prosess, og det varierer hvordan man går fram for å legge til rette for samordning, og hvor mye man har fått på plass.

Samordning kan være en utfordring. Å samordne innsatsen innebærer at avtaler og rutiner er koordinert, og dette fordrer mye arbeid opp mot samarbeidspartnere. Enkelte forsøker å tilrettelegge for å ha samarbeidsdager, og har positive erfaringer med det, mens andre har etablert såkalte samarbeidsforum, eller et samarbeidsforum med flere instanser, eller planmøter og samarbeidsmøter med både interne og eksterne samarbeidspartnere, mens andre igjen arbeider opp i mot hver instans separat. Hensikten er uansett å utvikle gode rutiner i samarbeidet med samarbeidspartnere.

Utarbeiding av nye avtaler og reforhandling av gamle inngår som en del av arbeidet med samordning. Særlig i forhold til de store, tunge etatene opplyses det at det er viktig med avtaler, for eksempel i forhold til NAV. Og det synes å være en erfaring mange gjør, nemlig at det er enklere å få på plass samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner enn med det offentlige.

Samarbeidet med kommunene er for manges del preget av at man har innsatte fra hele landet. Da blir det et spørsmål om og hvordan man skal prioritere å lage samarbeidsavtaler.

Frivillige

Når det gjelder avtaler med frivillige organisasjoner, bærer også disse resultatene preg av at tilbakeføringskoordinatorene er i prosess, og at man i varierende grad har fått avtaler på plass eller arbeider med å få dem på plass. Også dette er et punkt som det i all hovedsak arbeides med.

Frivillige er gjerne inne som en del av servicetorget, og som vi så i avsnittet foran, er det ulike løsninger med hensyn til servicetorg. Dette gjenspeiles her. Noen steder har man nemlig anledning til å invitere frivillige organisasjoner inn i fellesrom. I andre sammenhenger løser man det på annen måte.

En viktig del av frivilliges arbeid er også knyttet opp i rollen som visitorer. Da er kontakten individuell.

Program

Programdrift kan være en del av metodene som anvendes og legges til rette for. Tilbakeføringskoordinatorene er ikke direkte involvert i selve programdriften, men har roller knyttet til rekruttering, samt å ha en bindeleddfunksjon.

Programmer som nevnes er for eksempel i sinnemestring, trafikk i fart, eller økonomirettede programmer. Imidlertid opplyses det fra flere hold at man drev med programdrift tidligere, men at dette nå av økonomiske grunner er lagt ned, til tross for at man har sertifisert personale i fengselet og i friomsorgen til dette arbeidet.

Der dette er tilfellet understrekes det at dette er en veldig vanskelig situasjon. Et par typiske beskrivelser av denne situasjonen er følgende:

Programdrift er tatt vekk fordi det er blitt for dyrt – til tross for at folk her er sertifisert for dette. Skal man ha mulighet til å drive programmer, så må det øremerkede midler til. Dette er gjennomgående i hele kriminalomsorgen, og det er meldt til KSF – som sier at det skal ligge i ramma. Men man har likevel ikke anledning til å drive dette – TKs jobb blir heller å påvirke.

Og:

Det ligger i straffegjennomføringsloven at man skal drive med program, - men vi har ikke ressurser. Lønnsmidler til vikarer er kostnadskrevende – og dette er kostnader vi ikke har råd til. Dette er en frustrasjon!

Programdrift synes derfor å være en utfordring på en litt annen måte enn iverksetting og drift av andre metoder.

Videokonferanser og moderne teknologi

I noen sammenhenger har man tatt i bruk moderne teknologi i form av videokonferanser. Dette gjelder særlig der det kan være store geografiske avstander mellom innsatte og tjenesteytere. Erfaringene med dette er gode, og det understrekes at det hjelper arbeidet mye å kunne samles om

videokonferanser, for da trenger man ikke bruke tid til reiser. På den måten blir arbeidet både mer effektivt og ressursbesparende.

Også KOMPIS fremheves som et nyttig verktøy som gjør arbeidet enklere. Det framholdes at når registreringen blir bedre så blir det også lettere å følge tilbakeføringsarbeidet, hva som har vært gjort og hele prosessen rundt dette.

Teknikker

Det er en klar tendens i datamaterialet til at tilbakeføringskoordinatorene er bevisst på og opptatt av kommunikasjon og dialog, og på ulike måter å få innsikt ved hjelp av forskjellige former for teknikker. Også dette er styrt av et ønske om å gjøre en god jobb og i best mulig grad legge til rette for en god tilbakeføring, samt å synliggjøre hjelpebehovene til de innsatte, eller å hjelpe dem til å bruke klageretten sin hvis dette er nødvendig.

Bruk av forskjellige teknikker er preget av refleksjon og kreativitet, og spekteret er forholdsvis bredt. Også på dette området synes det å være høy kompetanse i gruppen.

Av de teknikker som framheves er MI (motiverende intervju), LØFT (løsningsfokusert tilnærming), case-management, vektlegging av brukerperspektivet, vektlegging av en eklektisk tilnærming uti fra individuelle forutsetninger. Betydningen av å skape trygge og gode relasjoner både overfor innsatte, ansatte og øvrige samarbeidspartnere er understreket.

Videre framholdes prinsipper basert på Helhetlig prinsippstyrt metodisk tilnærming (HPMT) som blant annet innebærer vektlegging av å være forberedt, anerkjenne brukerne, avklare roller og forventninger, være styrke- og mestringsfokusert, samt pålitelighet og tilgjengelighet.

Også bruk av åpne samtaler og nettverksmøter anvendes, samt bruk av referat som metode.

Systematisk utarbeiding av rutiner for å sikre forutsigbarhet inngår også som en teknikk. Og betydningen av at innsatte får et eierforhold til egen prosess blir understreket.

I denne sammenheng er det påpekt fra flere at de ikke får støtte til kurs eller til midler fordi økonomien er trang.

Andre refleksjoner

Selv om det gjennomgående er sterkt fokus på metoder blant tilbakeføringskoordinatorene, så er det også en annen side knyttet til dette. Flere påpeker nemlig at det er vanskelig å svare på hva slags metoder de tar i bruk.

To hovedgrunner framkommer, nemlig at man ikke har noen god definisjon på verken måten tilbakeføringskoordinatorene skal jobbe på, og heller ikke på metodikken de skal anvende. Dette har medført at arbeidet som tilbakeføringskoordinator har blitt individualisert, til tross for at man har metoderådgivere og jevnlig samlinger. Den andre hovedgrunnen er at stillingen som tilbakeføringskoordinator er en utviklingsstilling og at man er i en prosess. Som følge av det løses oppgavene både planlagt og tilfeldig. Dermed vil også metodebruken variere, hevdes det.

En gjennomgående refleksjon, som også kom opp i forbindelse med metodebruk, omhandler forholdet til NAV. Noen steder har man gode ordninger på dette, andre steder ikke. Tilgang til NAV i fengslet er vesentlig for så å si alle innsatte. Betydningen av dette framholdes gjennomgående, og det understrekes at innsatte bør kunne få den tryggheten de har behov for gjennom god og enkel kontakt med en NAV-veileder og at det er mye ressurser å spare selv om man får en ny NAV-stilling.

Ressursanvendelse

Med referanse til figur 5.1 som viste forholdet mellom strukturbetingelser og individbetingelser, kan man si at på den ene siden er ressurser i form av penger kan forstås som en strukturbetingelse, mens ressurser i form av individuelle egenskaper kan forstås som en individbetingelse. Spørsmålet som ønskes besvart i dette avsnittet er hvilke ressurser tilbakeføringskoordinatorene anvender for å oppnå høyest mulig effektivitet.

Gjennomgående viser svarene på dette punktet at når tilbakeføringskoordinatorene reflekterer over ressurser i form av penger, som en strukturbetingelse, så anser de i hovedsak at dette er noe de ikke har tilgang til, og som i liten grad er med på å forme stillingen deres positivt. Når de derimot reflekterer over ressurser som en individbetingelse, så framkommer det at det er denne delen av ressursbegrepet som er viktig, og som kommer til uttrykk i form av individuell innsats og engasjement.

I den grad spørsmål om økonomi er relevant, som en strukturbetingelse som kan bidra positivt til utviklingen av en prosess, så understrekes det tvert i mot at økonomien er dårlig og man har ikke rom for noe ekstra, og at man sliter mye på grunn av trange økonomiske rammer. Denne siden av ressursbegrepet blir dermed negativt vektlagt.

Derimot *«brukes ansattes ressurser for det de er verdt»*

Og..

..jeg er veldig synlig i de frivillige organisasjonene – jeg har et stort engasjement for jobben – og er kreativ – og løsningsorientert – og jeg har god kjennskap til sektoren.

Materielle ressurser

Svarene i intervjuene tydeliggjør at tilbakeføringskoordinatorene har liten økonomisk handlefrihet. Strukturelle betingelser i form av dårlig økonomi og knappe ressurser oppfattes å legge en del negative føringer inn i tilbakeføringsarbeidet.

Dette kommer til uttrykk på flere måter. Et eksempel er, som tidligere påpekt, at programdrift er nedlagt mange steder fordi man ikke har ressurser til å lønne vikarer, selv om man besitter ressursene i form av sertifisert personale. Et annet eksempel er nødvendigheten av bruk av egen bil i tjenesten fordi det ikke finnes egne tjenestebiler. Et tredje eksempel er at det ikke finnes midler til å dekke egnede kurs for ansatte. Et fjerde eksempel er knyttet til utstyr, som jobbmobiltelefon og bærbar PC. Dette er utstyr mange savner, men som det ikke er midler til.

Tilsvarende gjelder hvis man skal ha inn eksterne, for eksempel i servicetorget. Det vises til eksempler hvor en betjent må følge den innsatte, og det er ikke alltid det er folk til å gjøre dette. For eksempel så er Maritastiftelsen inne og 5 innsatte er interessert. Med 1 innsatt i heisen, må 2 ansatte følge. Dette er vanskelig å koordinere på grunn av bemanning og høy sikkerhet.

Og bildet er sammensatt, fordi man på den ene siden har fått til mye ved hjelp av ressursene som ligger i selve etableringen av stillingen som tilbakeføringskoordinator, men på den andre siden er mange viktige forvaltningssamarbeidspartnere ikke representert i fengslene. Dette er et gjennomgangstema, representert ved følgende uttalelse:

Med hensyn til servicetorget: Hovedaktør NAV/kommune/stat er ikke her! Derfor oppfordres alle innsatte til å bruke servicetorget når det kommer eksterne på besøk. Dette med servicetorget er i ferd med å bli realitet, og ressursene i forhold til TK-stillingen har muliggjort dette. Så vi har mange tjenester inne selv om hovedaktør NAV-veileder mangler.

Fravær av økonomiske ressurser oppleves imidlertid gjennomgående som vanskelige, noe nedenstående utsagn illustrerer:

Og med hensyn til at vi skal forebygge ny kriminalitet, så er det ganske fortvilet at ansatte ikke får gjort det de synes de skal.

Menneskelige ressurser på individnivå

På den annen side anvendes og framheves menneskelige ressurser i form av å være kreativ, være løsningsorientert, være engasjert, være ildsjel, være visjonær, være vant til og klare å håndtere usikkerhet, arbeide med koordinering for å skape synergi, bevissthet på egen rolle.

Mange peker på betydningen av å ha et sterkt personlig engasjement som et grunnlag, og til og med som en nødvendighet, for å være i rollen som TK. Når man har dette er det enklere å..

..lage rutiner for kartlegging av innsatte, arbeide med å forankre TK-rollen i regionen, etablere samarbeid med frivillige organisasjoner.

Eller:

Vår leder er visjonær! Normaliseringstankegang er sentral.

Det omtales også som en ressurs at man systematisk planlegger tilbakeføringen, har fokus på bolig, initierer informasjonsmøter, inviterer til statusamtaler før 2/3 tid er gått, og organiserer informasjonsmøter til innsatte om tilbudene fengslene kan gi.

Videre pekes det på som en ressurs at tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent og NAV-veileder er til stede og lette å få tak i for de innsatte. Det påpekes at den ressursen det blant annet gir er å bidra til å sikre forutsigbarhet for innsatte, utvikle framtidsplaner og ansvarliggjøre innsatte i forhold til disse.

Andre forhold som framheves er betydningen av å bli kjent med andres roller, oppgaver og rutiner internt, rolleavklaring, rutiner for kartlegging av innsatte, få i gang tverrfaglige team, forankring av

rollen, etablering av samarbeid med andre fengsler og med frivillige organisasjoner, og organisering av servicetorg. Dette illustreres slik:

Ressurser handler om utarbeiding av rutiner for kartlegging av innsatte, få i gang tverrfaglige team, forankre rollen godt, etablere samarbeid med frivillige, og etablere samarbeid på tvers fengslene imellom, og organisere servicetorg.

Det foreligger planer noen steder om å lage et slags verktøy på intranettsidene i den hensikt å forenkle ting for kontaktbetjentene. Tanken er at det skal finnes et sted hvor alt de trenger ligger tilgjengelig. Begrunnelsen for dette er at det vil være forenklende og ressursbesparende.

Et annet aspekt ved ressursanvendelse er *tid*. Tid brukes i forhold til å bli kjent med egen og andres roller, oppgaver og rutiner internt, rolleavklaring, etablere samarbeid med frivillige organisasjoner, og i organisering av servicetorg – kort sagt alt rollen som tilbakeføringskoordinator innebærer. Tid er også ansett som en ressurs, både på individnivå og på systemnivå. Hvis man legger opp til systemer og rutiner som bidrar til å spare tid, så er dette et kjennetegn på en god og positiv ressursanvendelse.

Alt dette er forhold som viser til aktivitet og handling på individnivå, og som samtidig oppfattes som ressurser som den enkelte tilbakeføringskoordinator legger inn i arbeidet sitt, og som anvendes for å utvikle høyest mulig effektivitet.

Menneskelige ressurser på systemnivå

Menneskelige ressurser kan også i tillegg komme til uttrykk som en positiv ressurs på systemnivå. Når det skjer, er det gjerne i form av samarbeid og ved at prosesser er blitt koordinert.

Noen omtaler det at de har utviklet tverrfaglige fora og utviklet oppgaveavklaring for å effektivisere som ressurser. På samme måten omtales det å opprette samarbeidsavtaler med interne og eksterne samarbeidspartnere.

Sitatet illustrerer hvorfor dette er å anse som en ressurs:

På systemnivå er jeg veldig fornøyd med samarbeidsavtalene jeg har fått til. Ingen andre ville ha framforhandlet disse avtalene!

Også servicetorg omtales som en ressurs på systemnivå, og vi har tidligere pekt på at dette er en metode som anvendes gjennomgående. I denne sammenheng framkommer at en NAV-veileder vil være en stor ressurs, og fravær av denne ressursen mange steder er ansett som en stor ulempe.

I noen tilfeller der det er store geografiske avstander, så har tilbakeføringskoordinatorene i regionen fordelt arbeidet med å lage avtaler. Hensikten er å lage avtaler som skal være felles. Dette ansees som en ressurs fordi det sparer mye tid og dobbeltarbeid.

Noen peker på at ressursene kunne vært anvendt bedre, og peker på at det er..

..viktig å sikre god ansvarsfordeling – unngå dobbeltarbeid – sikre informasjonsflyt! På denne måten kan man å sikre effektivitet. Pluss at TK-rollen er godt forankret her, og at vi samarbeider bra.

Totalt sett anvendes manges menneskelige ressurser samlet på systemnivå, og arbeidet med dette er gjerne initiert av tilbakeføringskoordinatorene.

Også på dette punktet er det slik at ikke alle anvender alle ressurser som er omtalt, men alle anvender noen. Spekteret er forholdsvis omfattende, men det framkommer at man gjerne skulle hatt mer å spille på, både i form av økonomiske ressurser og i form av menneskelige ressurser som kommer til uttrykk på systemnivå.

Posisjon i forhold til interne og eksterne samarbeidspartnere

Innledningsvis ble det understreket at på vegne av ledelsen i anstaltene skal tilbakeføringskoordinatorene ha ansvar for å samordne eller koordinere alle tiltak, både det som skjer i kriminalomsorgens regi (sosialarbeid, arbeidsdrift, program osv.), og det som skjer i regi av de andre etatene (skole, helse, NAV, kommunen, frivillige m fl). De skal oppdatere, eller nyetablere, avtaler og rutiner med andre etater, slik at de domfelte får det de har krav på. Dette skal skje i nært samarbeid med regionene. De skal informere alle involverte parter slik at tilbakeføringstilbudet til den enkelte domfelte framstår som enhetlig. Spørsmålet som er i søkelyset i dette avsnittet, er hvilken posisjon tilbakeføringskoordinatorene har innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnere.

Som vi skal se i det følgende, har arbeidet med å tydeliggjøre posisjonen sin innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnerne gitt forskjellige typer utfordringer, og de er av forskjellig karakter.

Internt: innen kriminalomsorgen

Arbeidet med å bli kjent og anerkjent internt i kriminalomsorgen følger langt på vei de to skillelinjene vi tidligere har omtalt, og som har sammenheng med om og i hvilken grad ledelsen har vært tydelig overfor stillingsinnehaver og omgivelsene på hva stillingen skal bidra med og hvordan der er plassert i organisasjonen. Tendensen er at jo tydeligere ledelse og forankring desto enklere har det vært å komme inn i de interne systemene. Og omvendt: jo utydeligere ledelse og forankring har vært, desto vanskeligere har det vært å komme inn i de interne systemene.

For mange har det vært en lang vei å gå internt, og det har vært nødvendig å gjøre seg selv kjent, og markedsføre seg selv, stillingen som tilbakeføringskoordinator og tilbakeføringsgarantien på alle nivåer. Mye tid har vært brukt på slikt arbeid.

En typisk uttalelse om dette er følgende:

Nå er jeg etter hvert både kjent og anerkjent, men det har vært helt nødvendig å markedsføre meg selv og stillingen. Tilbakeføringsgarantien er derimot svært lite kjent – også hos forvaltnings-samarbeidspartnere. Man kan si det slik at det bare har vært en vei å gå, - og nå er jeg mye brukt.

Men ikke alltid er det tilstrekkelig at ledelsen har vært positiv og at det har blitt foretatt grep for å forankre stillingen. Strukturelle forhold rundt den og den kontekst den skal inngå i internt har i mange sammenhenger medført et behov for mye samtale og dialog med stillingsinnehavere i

tilgrensende stillinger. For eksempel kan sosialkonsulent ha opplevd stillingen som tilbakeføringskoordinator som en trussel mot egen stilling, eller kontaktbetjentene har trodd at tilbakeføringskoordinator skal ha ansvar for innsattesaker der hvor det ikke allerede har vært sosialkonsulent, eller det har generelt vært fravær av forståelse for hva stillingen skal brukes til, og følgelig har det ikke vært gjort forsøk på å integrere den i systemet. Når slike situasjoner har oppstått har tilbakeføringskoordinator selv gjerne tatt initiativ til samtale med de andre for å formidle hva tanken med stillingen som tilbakeføringskoordinator er. Derne st har det vært nødvendig med rolleavklaring og avklaring av hvordan samarbeid mellom ulike yrkesgrupper best kan skje. Dataene viser at mange har brukt mye tid på dette, slik det blir formulert i uttalelsen under:

Utfordringen er å ikke bli oppfattet som en trussel, men som en lagspiller. Men det ligger i sakens natur at man utfordrer det eksisterende – fordi det er det TK-rollen egentlig gjør. Men endring tar tid – og man kan ikke gjøre alt på en gang. Det handler mye om posisjonering.

Samtidig viser dataene at stillingen etter hvert begynner å få feste i organisasjonene. Selv om det har tatt tid og energi å få det til så er det slik at..

..jeg begynner å få en plassering, og er etter hvert kjent internt. Vi har konsentrert oss mye om å samarbeide med de andre TK-ene i regionen, fordele kommuner mellom oss og invitere seg til dem for å lage eller reetablere avtaler.

Uansett hvordan stillingsinnehaver har blitt møtt og mottatt, så er det gjennomgående også klart at det har vært nødvendig med en utadrettet stil og from, og med markedsføring og informasjon om stillingen og det den er ment å skulle ha ansvar for. Mange har sendt ut informasjon på e-post til de andre ansatte om hva man selv skal gjøre og om hvilke arbeidsoppgaver man kan dekke.

Dataene viser også at det er en tydelig tendens til at tilbakeføringskoordinatorene nå opplever å være integrert i systemet, selv om det fortsatt finnes noen unntak på dette punktet.

Det er mye som tyder på at det å være kjent med folk fra før, og det å være kjent med fengslet og friomsorgen fra før, har gitt fordeler med hensyn til enkelt å få en posisjon internt som innebærer aksept og gode arbeidsforhold.

Samarbeid og koordinering er viktig, og vektlegges. Det er ulike måter å samarbeide på, og samarbeidsmøter eller jevnlig e informasjonsmøter med samarbeidspartnere er vanlig. Også bruk av samarbeidsutvalg og nettverk pekes på.

Tilbakeføringskoordinatorene tar gjerne initiativ, og inviterer inn ulike tjenester. Tverrfaglighet og samarbeid på alle ledd vektlegges gjerne. Dette skjer gjennomgående i forhold til en rekke tjenester, slik som prest, skole, arbeidsdrift, helse med helsesøster, sykepleiere, vernepleier, lege, psykolog og fysioterapeut, og eventuelt til DPS, NAV, fagkonsulent, og aktuelle kommunale etater.

Oppsummert kan følgende uttalelser representere situasjonen slik den nå synes å være:

Ja, jeg føler meg trygg, jeg mestrer alle kollegagrupper i fengselet – jeg har nådd målet om dette.

Og:

Man kan si det slik at det bare har vært en vei å gå, - og nå er jeg mye brukt.

Eksternt: i forhold til forvaltningssamarbeidspartnere

Forholdet til forvaltningssamarbeidspartnere har i stor grad dreid seg om å gjøre stillingen som tilbakeføringskoordinator kjent, gi informasjon om hva stillingen skal brukes til og om hvordan tilbakeføringskoordinator vil arbeide i forhold til dette.

Eksterne forvaltningssamarbeidspartnere har ofte ikke hatt mer enn overflatisk kjennskap til tilbakeføringsgarantien, og svært lite kjennskap til stillingen som tilbakeføringskoordinator. Analysen av dataene viser at mye tid har gått med til å gjøre kjent, gi informasjon om og markedsføre dette til samarbeidspartnerne. Mange har brukt mye tid på å dra ut til forskjellige kontorer og etater, eller å invitere dem til seg, i den hensikt å informere og gjøre kjent. Dette har gjerne vært ansett som en forutsetning før man kan komme i gang å avtale samarbeid og samhandling. Dette har for manges del vært strevsomt, og også her slår ledelse og forankring inn på den måten at det har føltes enklere når man har hatt støtte fra ledelsen. Noen etterlyser også på dette punktet en tydeligere rolleavklaring og myndighetsområde for TK. Det framholdes at når det blir slik at *interessefeltet til nærmeste overordnede er avgjørende så blir det helt feil.*

En typisk uttalelse er som følger:

De fleste har ikke hørt om tilbakeføringsgarantien, - dette gjelder også for ledergruppa i NAV. De lokale kontorene kjenner også lite til tilbakeføringsgarantien. De som jobber på NAV vet heller ikke at det finnes et samarbeidshefte om forholdet NAV/kriminalomsorgen. Informasjon utad – til potensielle samarbeidspartnere, blir der for svært viktig!

Småkommuner nevnes også spesifikt av flere som en utfordring både i forhold til kjennskap til tilbakeføringskoordinator, og i forhold til å etablere samarbeid. Det er fortsatt litt utfordrende å få implementert tilbakeføringsgarantien i små kommuner. Dette knyttes også gjerne opp til en ressursproblematikk. Noen av de små kommunene har for eksempel for tiden ingen innsatte, og de ser derfor ikke nødvendigheten av å utarbeide samarbeidsavtaler. Noen tilbakeføringskoordinatorer arbeider likevel med å argumentere for betydningen av å sikre systemer og avtaler for det tilfellet at også disse kommunene får innsatte å forholde seg til.

Andre kommuner ønsker å vente til etter løslatelse med å tilrettelegge for «sine» innsatte. Dette framholdes av tilbakeføringskoordinatorene som en vanskelig innstilling å forholde seg til fordi alt arbeidet som gjøres i fengslet vil være bortkastet hvis man starter med tilrettelegging først etter løslatelse. Det er viktig å fortsette det løpet ute som er påbegynt inne, påpekes det. Utarbeiding av individuell plan er et viktig i så måte, pekes det på.

I noen fylker er det mange kommuner, og mye tid går med til å få kontakt med kommunene, med rådmann og ordfører, og deretter NAV-leder. Likevel går arbeidet gjennomgående framover. Ikke alle steder går det like raskt, men det arbeides med saken selv om det tar tid å få enhetene og kommunene med, og selv om mange forteller om litt motstand fra kommunen. På systemnivå mangler TK nødvendige fullmakter, hevder flere:

Jeg opplever at jeg har liten myndighet til å gjennomføre ting selv. Arbeidsoppgavene om hva jeg som TK skal gjøre henger fortsatt litt. Jeg har problemer med å få tilstrekkelig myndighet.

Fravær av myndighet og fullmakter oppleves følgelig å kunne være hemmende for samarbeidet eksternt. Som tilbakeføringskoordinator har man ikke myndighet til å pålegge en forvaltnings-samarbeidspartner noe, det er derfor nødvendig å bruke tid på å argumentere for behovet overfor dem, og man må forsøke å få dem på banen.

Det er også indikasjoner på at det er vanskeligere å få til og etablere samarbeid med statlige og kommunale forvaltningssamarbeidspartnere, enn med frivillige organisasjoner. Flere påpeker at det ikke er så enkelt å samarbeide med NAV, mens rusfeltet og frivillige/ideelle organisasjoner, Kompetansesentre, Jussbuss, Røde Kors og liknende, er enkle å samarbeide med.

Dette settes dels i sammenheng med manglende kunnskap om tilbakeføringskoordinatorstillingen, men det settes også dels i sammenheng med ressurser. Ressurser synes å slå negativt inn når det gjelder samarbeid og avtaler med statlige og kommunale instanser. Dette vanskeliggjør flyt i samarbeidet, og det rapporteres av mange. Det kan uttrykkes gjennom denne illustrasjonen:

Samarbeidspartnerne våre, som vi skal jobbe sammen med for å tilrettelegge systemer, har ikke fått ekstra ressurser til å drive tilbakeføringsarbeidet. Deltakelse fra NAV inn i servicetorget kommer dermed i tillegg til de vanlige oppgavene til NAV, - for de er ikke frikjøp for dette, men får det på toppen av andre ting.

Andre framholder at den vanskeligste samarbeidspartneren de har er NAV, men uten at det finnes noen forklaring på hvorfor det er slik, men det konstateres at NAV er mer defensiv enn tilbydende. Nødvendigheten av at forholdet til NAV må finne sin løsning, påpekes av flere. En refleksjon rundt denne tematikken som kan kaste lys over hvorfor dette samarbeidet kan være vanskelig er følgende:

Utfordringen i forhold til forvaltningssamarbeidspartnerne våre er at de sliter med de samme tingene som vi gjør; de har ikke nok ressurser – vi har forståelse for hverandres situasjon.

Erfaringene med NAV er også mer variert. Noen understreker at det er stor forskjell på hvordan de ulike NAV-kontorene fungerer: *alt fra helt elendig til bra. Det er mye personavhengig utfall av saksbehandlingen, - og dette gir et litt tilfeldig utfall for de innsatte.*

På den annen side er heller ikke dette hele bildet, for mange formidler også gode samarbeids-relasjoner og godt samarbeid med NAV og andre forvaltningssamarbeidspartnere. Denne uttalelsen er typisk i så måte:

Jeg har invitert meg inn på NAV-kontorene, - og vi har hatt kjempegode resultater i forhold til NAV. Det har vært vanskelig å komme inn på andres arenaer – det har tatt tid. Kriminalomsorgen er en tungrodd organisasjon, - men nå begynner det å bære frukter.

Likevel er det samlet slik at det her synes å ligge en utfordring som fortsatt påkaller behov for en løsning eller for gode rutiner og systemer. Og som flere påpeker, så pågår det hele tiden en prosess, og det er mange oppgaver som fortsatt er i støpeskjeen. En løsning på forholdet til NAV, og som trekkes fram av mange, er at man burde hatt en fast ansatt NAV-veileder i fengslene. Både bolig, gjeldsproblemer og arbeid opptar de fleste innsatte, NAV er etterspurt av nesten samtlige, og er den etaten flest har bruk for. Samtidig er det den etaten som virker vanskeligst å samarbeide med. Det ligger med andre ord fortsatt uløste, strukturelle problemer her.

Mange påpeker betydningen av å ha et godt nettverk før oppstart i stillingen som tilbakeføringskoordinator. Dette har gitt en god inngang til samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnere.

Resultatoppnåelse

Foreliggende evaluering har tatt utgangspunkt i prinsipper for en såkalt realistisk evaluering (jfr kapittel 2). Spørsmål om oppnådde resultater eller virkninger av et tiltak nyanseres en god del i forhold til hva som er vanlig i en mål-virkningsanalyse. Blant annet kan man vektlegge hvilke mekanismer som er virkningsfulle, og vurdere disse i forhold til strukturbetingelser (eller kontekst) og forholdet mellom disse og individ- eller aktørbetingelser.

I svarene fra informantene viser det seg at det nettopp er slike realistisk orienterte vurderinger som blir vektlagt. Forholdene stillingene har vært utviklet under gir viktige føringer på informantenes vurdering av om og i hvilken grad de har oppnådd noen resultater, og på hvordan prosessen har forløpt og i hvilken grad vilkårene de har arbeidet under har bidratt til å hemme eller fremme utviklingen av resultater. Tilsvarende vektlegges forholdene de har hatt i forhold til andre rammebetingelser, slik som stillingsbeskrivelser, ledelse, samarbeid med andre både internt og eksternt. Man kan si det slik at svarene på dette punktet er en refleksjon rundt om stillingstypen så langt har bidratt til å gjøre en forskjell fra slik det var før den ble innført, samt hva en eventuell forskjell består i.

Gjennomgående peker resultatene fra intervjuene på at tilbakeføringskoordinatorene uttrykker at det er vanskelig å vise til konkrete resultater, og det kommer klart fram i vurderingene at denne typen jobb ikke fører til resultater som er enkle å måle eller å se direkte virkninger av. Dessuten har det gått forholdsvis kort tid fra stillingstypen ble etablert, og for mange bare rundt ca 1 år. Det er derfor en klar tendens til en presisering av at dette er en stillingstype som må «gå seg til», og at det uansett ikke vil være lett å måle resultater. Likevel gis det gjennomgående uttrykk for at man faktisk har oppnådd noe, eller at man er i prosess med hensyn til å oppnå noe. Selve spørsmålet om resultatoppnåelse synes dessuten å ha gitt anledning til refleksjon rundt eget arbeid og egen innsats. Generelt fungerer slik refleksjon positivt når man er i en prosess hvor nye forhold, relasjoner og virkemidler skal etableres og utvikles.

I forbindelse med at spørsmål om resultater ble stilt i intervjuene, ble det imidlertid også knyttet en del kommentarer til ting som ikke fungerer, eller som ikke er tilfredsstillende, slik mange tilbakeføringskoordinatorer ser det. Dette handler dels om forhold som ligger utenfor tilbakeføringskoordinatorenes direkte ansvarsområde, men som de like fullt har synspunkter på og erfaring med gjennom stillingene sine. Manglende ressurser til å drive programmer er ett eksempel på dette, og hvor det understrekes at det er svært beklagelig at programdrift flere steder er lagt ned til tross for

at man har kvalifiserte og sertifiserte ansatte til å drive disse. Vanskeligheter med bolig til innsatte ved løslatelse er et annet eksempel på dette. I denne sammenheng er det også framholdt at tilbakeføringsarbeid ikke nytter hvis innsatte ikke har bolig når de løslates. Følgende uttalelse illustrerer en refleksjon som deles av mange:

Og så har vi veldig mange gjengangere – mange av dem er rusmisbrukere. De har dårlig med bolig i utgangspunktet – det med boliger er et veldig vanskelig område. Dette bør løftes fram!

I forbindelse med tematisering av resultater har det vært en tendens til at også rammebetingelsene for stillingene er blitt problematisert, og en del kritikk har framkommet. Dette er kritikk som også er behandlet tidligere i rapporten. På den ene siden synes det etter hvert å avtegne seg et mønster for hvordan stillingstypen som tilbakeføringskoordinator er ment å skulle være. På den annen side har veien fram til en slik forståelse og definering vært unødvendig lang, noe som kunne vært unngått ved en klarere rollebeskrivelse, en tydeligere forankring og bedre ledelse. Det påpekes også fra flere hold at tilbakeføringsgarantien ikke er godt nok kjent verken hos samarbeidspartnere eller kommuner. Dette gjelder spesielt det konkrete innholdet. I forlengelsen av dette ligger det at det fortsatt er mye usikkerhet både om TK-stillingen er og hva en TK kan bidra med. Et utgangspunkt for å *tilrettelegge* for resultater har derfor i mange sammenhenger vært å bruke tid på å markedsføre stillingen både internt og eksternt. Samtidig har dette vært en viktig forutsetning for å etablere samarbeid og tilrettelegge på systemnivå.

Forholdet til NAV og utvikling av servicetorg

Forholdet til NAV er viktig, og NAV er sentral og etterspurt både av innsatte og av ansatte. Det vurderes som en seier og et svært godt resultat hvis man har fått NAV inn i fengselet. Dette er ikke noe som har kommet av seg selv, men har gjerne vært resultat av en lang prosess, med møter og brev og etablering av samarbeid, illustrert i følgende uttalelse:

Jeg vil si jeg har fått til gode resultater – særlig var det en seier å få NAV inn i fengselet. Dette er det viktigste i forhold til mitt arbeid overfor innsatte. Jeg hadde mange møte med NAV, brev og telefoner. Nå er NAV ukentlig fast inne i fengselet.

eller:

Jeg har invitert meg inn på NAV-kontorene, - og vi har så langt hatt kjempegode resultater i forhold til NAV.

NAV er også gjerne en del av servicetorget, og oppstart, etablering og drift av servicetorg nevnes av mange som et konkret resultat av det arbeidet som til nå er nedlagt i rollen som tilbakeføringskoordinator. Mye utadrettet arbeid og forsøk på å etablere samarbeid ligger i utviklingen av servicetorg, og god utadrettet virksomhet bidrar til å skape forståelse hos samarbeidspartnere. Servicetorg er et tilbud som skal bidra til å vise innsatte et mulighetsrom for ulike typer aktiviteter, tjenester, kurs og program. Det er en tydelig tendens i intervjuene at dette vurderes positivt, og at de positive ringvirkningene som skapes gjennom dette tilbudet bidrar til at færre innsatte løslates til ingenting, man har flere motiverte innsatte, samt at det understrekes at *det er ingen tvil om at flere får en god soning*. I dette ligger at tilbakeføringsarbeidet nytter, noe som framholdes som et godt resultat. Samtidig illustrerer nedenstående uttalelse noe som påpekes fra flere, nemlig at

..det kan også være at vi er utadrettet og bidrar til å skape forståelse hos samarbeidspartnere. Det er litt opp til oss selv som TK å se mulighetsrommet. Men man må ha et veldig engasjement for å stå i disse stillingene.

Typiske uttalelser om resultater i forbindelse med servicetorg er følgende:

Resultater viser seg på ulike vis, for eksempel måtte man før informere om hva servicetorg er og hva som kan tilbys gjennom det, mens nå er dette en etterspurt tjeneste.

eller

Servicetorget er et ganske synlig resultat. Vi har også et godt forhold til NAV lokalt etter hvert. TK har fokusert på samarbeid internt, - og det fungerer bra nå.

Etablering av servicetorg fordrer utstrakt grad av samarbeid, koordinering og kontakt med samarbeidspartnere. Det framholdes av flere at mye av det TK-ene gjør er å jobbe «bak i kulissene», for å etablere samarbeid, og at det av den grunn gjøres mye «usynlig» arbeid. Samtidig påpekes det at

..alle vil alt det beste – alle vil gjøre en god jobb – forstå andres tenkemåte – samhandle bedre. Uti fra dette tar jeg initiativ til samarbeidsmøter.

Koordinering og samarbeid

I denne sammenheng trekkes det også fram som et godt resultat at koordinering via samarbeidsmøter fører til et bedre samarbeid, ting flyter lettere. Resultat eller gevinst av dette er at man får en mer effektiv tilbakeføring. Dette kan illustreres gjennom følgende utsagn:

Før jobbet hver enkelt ansatt på sin tue, ingen visste helt hva andre gjorde, ting var dårlig koordinert – og slik er det ikke mer.

Og videre; når samarbeid og koordinering henger sammen på en positiv måte vil det føre til at..

..jeg i økende grad får forespørsler fra kommunene – og dette må jo være et positivt resultat! Og nå ser vi en samarbeidsinteresse og initiativ opp mot meg fra en rekke instanser. Alt i alt får jeg til flere ting som TK-stillingen er ment å skulle ivareta – i kontakt med samarbeidspartnere.

Flere påpeker at stillingen som tilbakeføringskoordinator er litt hva man gjør den til selv, men at den likevel har gjort en forskjell fordi det er blitt økt fokus på tilbakeføring og rehabilitering. Flere understreker også at det at man blir brukt og i økende grad får henvendelser er et synlig resultat av at stillingen er gjort kjent og er blitt synlig. Det hevdes også at det kan være vanskelig å kalle dette for et konkret resultat. Hvis man ikke anvender en mål-middel tenkning, og er mer opptatt av prosesser og endring og at «ting tar tid», så vil selve det å ha satt i gang prosesser som før ikke eksisterte, for eksempel mellom fengsel og friomsorg, eller mellom fengsel og eksterne forvaltningssamarbeidspartnere, framstå som et godt resultat fordi man tilrettelegger for samhandling og rehabilitering på en mer systematisk måte, i den hensikt å bedre forholdene. Og så lenge man er i oppstart med noe, slik tilfellet fortsatt er med den aktuelle stillingskategorien, så er det prosessmål og prosessvurderinger man må forholde seg til. Også i denne sammenheng er tendensen i

intervjuene klar på at man har oppnådd noe, og fått til å etablere relasjoner som er viktige for den videre prosessen og utviklingen.

Det understrekes også at som tilbakeføringskoordinator er det en stor fordel å ha et utstrakt nettverk, man må kunne jobbe selvstendig, man må tåle å jobbe under usikkerhet, og man kan ikke forvente konkrete resultater som lett lar seg måle, illustrert i følgende uttalelse:

Det er en spennende og viktig jobb, - det var vært litt tungt å finne ut av den alene, - men jeg trives likevel.

Et annet utsagn illustrerer også en side av dette:

Tilbakeføringsarbeidet har fått større oppmerksomhet – det er løftet fram – både i forhold til andre etater og i forhold til egen organisasjon. Det er undertegnet en rekke samarbeidsavtaler med offentlige etater og private – som ikke var der før TK-ene kom. Det gjenstår å få dette til å virke i praksis. Dersom vi skal få et godt samarbeid mellom fromsorgen og etatene, må vi få etablert ansvarsgrupper og lage et løp for hele tilbakeføringen.

Økt fokus på tilbakeføringsarbeid og økt etterspørsel

Økt fokus på tilbakeføringsarbeidet er også omtalt som et godt resultat. Dette gjelder både internt og eksternt, i forhold til samarbeid innen den enkelte anstalt, men også i forhold til samarbeid med eksterne forvaltningssamarbeidspartnere og frivillige organisasjoner. En typisk uttalelse som illustrerer dette er følgende:

Før jobbet hver på sin tue, ingen visste helt hva andre gjorde, ting var dårlig koordinert – og slik er det ikke mer.

Eller som uttalt i følgende typiske utsagn:

Men jeg får i økende grad forespørsler fra kommunene – og dette må jo være et positivt resultat! Og nå ser vi en samarbeidsinteresse og initiativ opp mot meg fra en rekke instanser. Alt i alt får jeg til flere ting nå som TK-stillingen er ment å skulle ivareta – i kontakt med samarbeidspartnere.

eller

Nå ser det ut til at betydningen av tilbakeføring etter hvert blir forstått i fengselet.

Det økte fokuset nevnes som en resultatindikator av mange, og det kommer til uttrykk som positive ringvirkninger i tilbakeføringsarbeidet. Samlet kan det oppsummeres i nedenstående uttalelse:

Ja, - det er blitt et større fokus på tilbakeføring og rehabilitering! Kontaktbetjentene er blitt mer inspirerte fordi mer fokus er rettet mot rehabilitering, - og dette fører til at de skjerper seg og føler seg tryggere i rollen sin. Man kan si at det er flere positive ringvirkninger overfor andre ansattegrupper. Dette innebærer mer effektivt tilbakeføringsarbeid og bedre oppfølging av innsatte. Så er det blitt større fokus på de som er berørt rundt den innsatte: familier, nettverk og barn. Dette er gode resultater!

Å være i prosess

Oppsummert er det slik at selv om det blir reist kritikk mot en rekke sider ved implementering av stillingene som tilbakeføringskoordinator, så er det gjennomgående lagt ned mye arbeid allerede som har ført til at situasjoner er endret og bedret, og en rekke resultater er allerede oppnådd.

Dette er dermed ikke det samme som å si at man har oppnådd det som er mulig, for det er en helt klar forståelse av at man stadig er i prosess, og at det stadig er mye å utrette. På denne bakgrunn kan nedenstående fungere som en avrunding knyttet til vurderinger av oppnådde resultater:

Men jeg er fortsatt i oppstartfasen – og der vil jeg være en stund til. På mange måter er det lett å være koordinator: - vi gjør hverandre gode!

Oppsummering: gjennomføring, ønsker og hindringer

Dette kapitlet er organisert i fire avsnitt. Hvert av dem behandler og drøfter handler sentrale områder som denne rapporten omhandler. Det første området reiser spørsmålet hvilke metoder tilbakeføringskoordinatorene tar i bruk. Det neste dreier seg om hvilke ressurser som anvendes for å oppnå høyest mulig effektivitet. Deretter kommer et avsnitt som handler om hvilken posisjon tilbakeføringskoordinatorene har innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltnings-samarbeidspartnerne. Det siste avsnittet reiser spørsmålet om det allerede kan vises til noen resultater.

Noen metoder skiller seg ut som oftere brukt enn andre, og det er en klar tendens til at servicetorg ansees som en metode nesten alle har opprettet, eller er i ferd med å opprette. Imidlertid er måten man forsøker å legge til rette for servicetorg, med de tjenestene som skal inn der, relativt varierende. Andre metoder som trekkes fram er veiledning og kartlegging, samordnet innsats, forholdet til frivillige organisasjoner, programdrift, videokonferanser og moderne teknologi, samt ulike typer teknikker. Det varierer en del hva man vektlegger og hvor langt man er kommet i arbeidet.

Med hensyn til ressurser, og hvordan man best anvender disse, så skilles det mellom økonomiske ressurser og menneskelige ressurser. Strukturelle betingelser i form av dårlig økonomi og knappe ressurser oppfattes å legge en del negative føringer inn i tilbakeføringsarbeidet. På den annen side anvendes og framheves menneskelige ressurser i form av å være kreativ, være løsningsorientert, være engasjert, være ildsjel, være visjonær, være vant til og klare å håndtere usikkerhet, arbeide med koordinering for å skape synergi, bevissthet på egen rolle. Mange peker på betydningen av å ha et sterkt personlig engasjement som et grunnlag, og til og med som en nødvendighet, for å være i rollen som TK.

Når det gjelder forholdet til interne og eksterne samarbeidspartnerne har det arbeidet tilbakeføringskoordinatorene har hatt med å tydeliggjøre posisjonen sin innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnerne gitt forskjellige typer utfordringer, og de er av forskjellig karakter. På dette punktet er bildet sammensatt.

Arbeidet med å bli kjent og anerkjent internt i kriminalomsorgen følger langt på vei to skillelinjer som tidligere er omtalt, og som har sammenheng med om og i hvilken grad ledelsen har vært tydelig

overfor stillingsinnehaver og omgivelsene på hva stillingen skal bidra med, og hvordan den er plassert i organisasjonen. Tendensen er at jo tydeligere ledelse og forankring desto enklere har det vært å komme inn i de interne systemene. Og omvendt: jo utydeligere ledelse og forankring har vært, desto vanskeligere har det vært å komme inn i de interne systemene. For mange har det vært en lang vei å gå internt, og det har vært nødvendig å gjøre seg selv kjent, og markedsføre seg selv, stillingen som tilbakeføringskoordinator og tilbakeføringsgarantien på alle nivåer. Mye tid har vært brukt på slikt arbeid.

Forholdet til forvaltningssamarbeidspartnere har i stor grad dreid seg om å gjøre stillingen som tilbakeføringskoordinator kjent, gi informasjon om hva stillingen skal brukes til og om hvordan tilbakeføringskoordinator vil arbeide i forhold til dette. Mange har brukt tid på å dra ut til forskjellige kontorer og etater, eller å invitere dem til seg, i den hensikt å informere og gjøre kjent.

Likevel gir prosessene resultater, og både internt og eksternt ser man resultater av arbeidet, og en aksept og forståelse av stillingstypene.

Tendensen i datamaterialet er at resultater og mål som tilbakeføringskoordinatorer mener er oppnådd kan grupperes i tre hovedkategorier. Det påpekes at resultater er oppnådd i forholdet til NAV, og spesielt utvikling av servicetorg. Videre pekes det på resultater når det gjelder koordinering og samarbeid med eksterne partnere, og til sist nevnes resultater i form av økt grad av etterspørsel etter tilbakeføringskoordinator, samt økt fokus på tilbakeføringsarbeid.

Samlet sett er det slik at selv om det blir reist kritikk mot en rekke sider ved implementering av stillingene som tilbakeføringskoordinator, så er det gjennomgående lagt ned mye arbeid allerede som har ført til at situasjoner er endret og bedret, og en rekke resultater er allerede oppnådd.

Dette er dermed ikke det samme som å si at man har oppnådd det som er mulig, for det er en helt klar forståelse av at man stadig er i prosess, og at det stadig er mye å utrette.

Tilbake til problemstillingene

Denne rapporten omhandler tilbakeføringskoordinatorene og den rolle de har, samt hvordan rollen blir utøvet. Rapporten er skrevet på bakgrunn av intervjuer som er foretatt av tilbakeføringskoordinatorene, slik at det er deres stemmer som her høres.

Følgende spørsmål reises:

- Hvilke metoder tar tilbakeføringskoordinatorene i bruk?
- Hvilke spørsmål, problemer og utfordringer møter de?
- Hvilke ressurser anvendes for å oppnå høyest mulig effektivitet?
- Hvilken posisjon har de innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnere?
- Kan det allerede vises til noen resultater?

Teoretisk er rapporten og den analysen som gjennomføres basert på to hovedtilnærminger, den ene er evalueringsteoretisk og den andre rettssosiologisk. Den evalueringsteoretiske tilnærming kalles realistiske evalueringer (Pawsey og Tilley, 2004; Krogstrup, 2003). Fire hovedprinsipper ligger til grunn for denne. Det første er at tiltak (som i foreliggende sammenheng er å forstå som tilbakeføringskoordinatorene og deres rolle) er utviklet for å bedre eller endre sosiale forhold. Det andre er et tiltak er del av andre sosiale systemer, og hvor siktemålet er å endre ulike typer forhold. Det tredje er at tiltaket fordrer aktiv endring eller tilpasning hos de som er involvert i dem og nyter godt av dem, og det fjerde er at tiltak er åpne systemer som interagerer med og er påvirket av en rekke eksterne faktorer. Sammenhengen mellom hovedprinsippene er slik at mekanismene beskriver hva som faktisk fører til effekter, mens kontekst refererer til beskrivelse av elementer, forhold, og sosiale relasjoner som er bærende eller har innflytelse på mekanismene. Måloppnåelses- eller outcome-mønstre refererer til tilsiktede og utilsiktede resultater.

Den rettssosiologiske innfallsvinkelen er basert på en kommunikasjonsteoretisk modell inspirert av Aubert (1952, 1976) og senere anvendt i mange sammenhenger (f eks Sverdrup, 1999, 2000, 2002), samt en sosiologisk struktur-individ/aktør modell. Hovedtanken i dette er at for at et tiltak skal kunne implementeres på en god måte, så må målgruppene kjenne til, forstå og omsette budskapet i praktisk handling. Spørsmålet om hva som eventuelt hemmer eller fremmer den praktiske utførelsen kan forstås i forholdet mellom individ og struktur med særskilt vekt på om bestemte strukturelle betingelser bidrar til å hemme eller fremme en måloppnåelse.

Resultater og konklusjoner

Under gjennomføringen av intervjuene falt det en kommentar fra en av tilbakeføringskoordinatoren om at det sannsynligvis ville framkomme like mange historier om hvordan stillingene som tilbakeføringskoordinator er blitt løst, som det er tilbakeføringskoordinatorene. Som en overordnet konklusjon er det riktig å si at resultatene fra intervjuene peker på et svært sammensatt og variert

bilde, men det har likevel vært mulig å spore en del felles trekk og erfaringer, og en del tendenser og skillelinjer. Tydeligst er dette i forhold til jobbforståelse, ledelse og forankring.

Figur 5.1 pekte på betydningen av et samspill mellom strukturbetingelser og individbetingelser for at implementering og utvikling av et felt (her: rollen som tilbakeføringskoordinator) skal skje på en best mulig måte. Med referanse til denne figuren kan man si at resultatene fra analysen viser at flere strukturbetingelser samlet har bidratt negativt for mange. Kjennetegnene på strukturbetingelser som har ført med seg negative virkninger kan knyttes til uklart jobbmandat, uklare oppgaver, uklar ledelse og fravær av forankring. Dette har påvirket individbetingelsene, og medført at prosessen med å få stillingen som tilbakeføringskoordinator til å fungere har vært vanskelig for mange. Selv om stillingsinnehaverne har god kompetanse og stor interesse og engasjement, så har slike strukturbetingelser ført til at mange har jobbet mye alene, har brukt unødvendig mye tid på å finne ut hvordan oppgaven skal løses, det har vært tungt å etablere samarbeid, samt å få til en praksis som er i tråd med forventningene til stillingen.

Dette er imidlertid ikke tilfellet i de sammenhengene der strukturbetingelsene er ivaretatt på en annen måte, og hvor kjennetegnene er klart jobbmandat, klare oppgaver, tydelig ledelse og god forankring. Der dette er tilfelle er individbetingelsene positivt påvirket, og har medført en annen arbeidssituasjon for de dette gjelder.

Et tiltak er alltid en del av andre sosiale systemer, og når et nytt tiltak implementeres så er siktemålet er å endre ulike typer forhold (Pawsey og Tilley, 2004). Det fordrer god ledelse for å få til en vellykket gjennomføring av dette (Grønhaug m fl, 2001). Resultatene viser imidlertid at dette ikke har vært tilfellet når det gjelder implementeringen av stillingene som tilbakeføringskoordinator, i om lag halvparten av tilfellene.

Når det gjelder individbetingelsene (jf figur 5.1), så peker blant annet sentral kommunikasjonsteori på hvilke forutsetninger som må foreligge for at et tiltak skal føre til ønskede virkninger og komme til uttrykk i praksis (Sverdrup, 1999). I denne sammenheng framholdes at for at et tiltak skal få ønsket eller tilsiktet virkning så fordres det at tiltaket er kjent, hørt og forstått i målgruppen. Resultatene når det gjelder det arbeidet tilbakeføringskoordinatorene har nedlagt kan forstås langs disse linjene. De fleste arbeider med å gjøre seg selv og stillingstypen kjent og forstått, både i forhold til interne og eksterne samarbeidspartnere. Dette er helt nødvendig for å skape allianser som samlet skal bidra til en bedre tilbakeføring. Samordning og koordinering er helt avgjørende for å oppnå tilsiktede virkninger av stillingskategorien som tilbakeføringskoordinator. På den måten kan man få til en ny og endret praksis.

Samspillet mellom strukturbetingelser og individbetingelser avgjør hvor lett eller vanskelig det er å implementere den nye stillingstypen. Når mekanismene på strukturnivå ikke fungerer godt, vil det påvirke hva som skjer på individnivå på en uheldig måte. Dette vil ha et lite funksjonelt utfall på implementeringsprosessen. Det omvendte er tilfellet når strukturbetingelsene fungerer godt. Det er dette vi ser i de resultatene som foreligger.

Prosessene har imidlertid sakte gitt noen resultater, og både i forhold til interne og eksterne samarbeidspartnere ser man noen resultater av arbeidet, og en økende aksept og forståelse av stillingstypene. Dette er dermed ikke det samme som å si at man har oppnådd det som er mulig, for det er en helt klar forståelse av at man stadig er i prosess, og at det stadig er mye å utrette.

Samlet sett er det slik at selv om det kommer fram kritikk mot en rekke sider ved implementering av stillingene som tilbakeføringskoordinator, så er det gjennomgående lagt ned arbeid som har ført til at situasjoner er endret og bedret, og en rekke resultater er oppnådd.

Ulikhet og variasjon: utilsiktede utfordringer og problemer?

Analyse av stillingsannonser og stillingsbeskrivelser viste at innholdet i stillingene som tilbakeføringskoordinator tolkes bredt og til dels med stor variasjon, men det er også flere likhetspunkter i forventningene og kravene til hva som skal gjøres av den som ble ansatt.

Likheten er knyttet til at arbeidet skal gjøres på systemnivå, avtaler med eksterne og interne samarbeidspartnere skal etableres eller reetableres, det er forventet at man skal bygge opp og utvikle et servicetorg, og at man skal bidra til at innsatte har systemer rundt seg når de løslates.

Ulikheten er knyttet til forholdet til innsatte, og den kontakt og direkte arbeid man har opp i mot disse. Noen steder er innsattekontakt både ønskelig og forventet, andre steder er dette ikke nevnt og inngår ikke som del av stillingen. Vi finner en variasjonsbredde i stillingsinnhold som går over en forholdsvis bred skala fra tverrfaglig samarbeid med andre ansatte, og derfra over til ulike grader av veiledning av andre ansatte - og videre over til kartlegging av innsattes behov, og derfra over til veiledning av innsatte, og videre derfra igjen til individuell oppfølging av innsatte.

Dersom man ser på de overordnede føringene for stillingen slik de ble formulert i forbindelse med utarbeidingen av tilbakeføringsgarantien (jf kapittel 1), er ikke arbeid med innsatte inkludert i ansvarsområdene. Det er tvert i mot presisert at stillingen skal arbeide på systemnivå.

Også en annen type strukturell ulikhet preger stillingene ved at den organisatoriske plasseringen av tilbakeføringskoordinatorene varierer mellom regionene. Variasjonsbredden er slik at stillingene kan være plassert i én anstalt, i to anstalter eller i tre anstalter. Eller de kan være plassert én i hvert fylke og med kontorplass i friomsorgskontoret, og betjene både fengsel og friomsorg. Eller de kan ha ansvar for både fengsel, overgangsbolig og friomsorg, eller de kan være en blanding av at noen er i ett fengsel, mens én er i friomsorg og fengsel. Dette er imidlertid skjedd i samråd med KSF, og har ikke vært overlatt til hver enkelt anstalt å beslutte.

Konsekvensene av de to forholdene er likevel at til tross for at tilbakeføringskoordinatorene som stillingsgruppe ikke utgjør en særlig stor gruppe, så finner vi en relativt stor grad av strukturell variasjon for gruppen som helhet. Denne er knyttet til ulikhet og bredde som dels dreier seg om forventninger og krav til hvordan rollen skal utformes innholdsmessig, og dels til den organisatoriske plasseringen av stillingene i de forskjellige regionene, og dermed også til hvem den skal betjene og hva den skal gjøre.

Ulikheter i oppgavestruktur og organisatorisk plassering vil med stor grad av sannsynlighet føre til ulikhet med hensyn til hvordan de enkelte tilbakeføringskoordinatorer former egen arbeidssituasjon, så vel som med hensyn til hvilke muligheter, utfordringer og problemer de erfarer, og hvordan de løser disse.

Også annen type ulikhet preger gruppen av tilbakeføringskoordinatorer. Erfaringene de har med hensyn til ledelse og forankring, er svært variable. Tre hovedtendenser framkommer. Den ene peker

på fravær av ledelse, og fravær av forankring, og med dertil hørende frustrasjon og usikkerhet. Den andre peker på at ledelsen etter hvert har sett betydningen av å forankre og informere om betydningen av stillingen, og gjort nødvendige grep i prosessen. Den tredje tendensen peker på nærvær av ledelse, forankring av stillingen og entusiasme og samarbeid, og med dertil hørende jobbforståelse og trygghet i forhold til arbeidet som skal gjøres. Hovedskillelinjen går imidlertid mellom fravær av ledelse og forankring og nærvær av ledelse og forankring. Nesten halvparten av tilbakeføringskoordinatorerne står i den første situasjonen, og nesten halvparten står i den andre.

Det viktig å peke på disse ulikhetene fordi erfaringer og synspunkter som skal sammenliknes innenfor en stillingsgruppe som tilsynelatende er preget av likhet, faktisk er preget av ulikhet. Dette er for øvrig også et viktig funn i analysen. Ulikheten medfører dessuten at implementeringen av stillingene som tilbakeføringskoordinator vil falle ulikt ut, avhengig av hvilke strukturbetingelser som gjelder for den enkelte.

Jobbforståelse er et annet sentralt punkt fordi det gir føringer på hvordan et arbeidsforhold blir løst. Det er nemlig variasjon også med hensyn til dette. Tre hovedtendenser viser seg i datamaterialet. Den ene fokuserer på et uklart mandat og stor grad av usikkerhet og av prøving og feiling i utforming av rollen. Den andre fokuserer på at oppgaver har vært klart definert og at jobbforståelsen i utgangspunktet har vært uproblematisk, men at praksis har ført til en endring. Dette knyttes spesielt opp til forventninger fra andre tilgrensende yrkesgrupper. Den tredje fokuserer på at mandat og oppgaver har vært, og er klare, og at dette har gitt klare føringer på jobbforståelsen og jobb-utøvelsen. Disse ulike forståelsesmåtene har sammenheng med hvordan stillingsannonser og forventninger til arbeidet har vært formulert, samt til hvordan ledelse og forankring kommer til uttrykk.

Det er en forventning til stillingsinnehaverne at de skal «jobbe på systemnivå». Det er en del uklarhet om hva dette vil si i praksis. Skillelinjene viser seg i hovedsak med hensyn til grad og omfang av kontakt, oppfølging og veiledning av innsatte. Noen gjør ikke dette i det hele tatt, mens andre kartlegger behov, og andre igjen har ytterligere oppfølging i form av saksbehandling og veiledning. Særlig gjelder dette der det ikke er sosialkonsulent i fengslene, og hvor det gjerne også har vært formulert som del av et jobbinnhold i stillingsutlysning og stillingsbeskrivelse.

En viktig konklusjon på bakgrunn av disse resultatene er at de forholdene som kommer til uttrykk på strukturnivå, og som handler om hvordan stillingen er utformet og om ledelse og forankring, gir klare føringer på hvordan jobben har blitt utført av en den enkelte, på individnivå. Dette har påvirket hvordan implementeringen av stillingene har forløpt.

Positive virkninger, stor innsats

En konklusjon er også at tilbakeføringskoordinatorerne har fått til mye i løpet av den korte tiden stillingene har eksistert. Dette er til tross for de omtalte problemene og utfordringene. Gjennomgående er det mye som peker på stort engasjement, høy grad av kreativitet og stor grad av innsatsvilje i gruppen tilbakeføringskoordinatorer. Med referanse til modellen foran, betegnes dette som individbetingelser.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke metoder tilbakeføringskoordinatorerne anvender, så viser dataene at selve forståelsen av begrepet «metoder» er nokså omfattende og favner over et bredt

spekter av virkemidler og tilnærminger. Det inneholder alt fra hva slags type intervjueteknikk, for eksempel motiverende intervju (MI), som benyttes, til å omtale for eksempel «servicetorg», som er en samling av ulike typer offentlige og private tjenester, som en metode.

Servicetorg ansees som en metode nesten alle har opprettet, eller er i ferd med å opprette, eller forsøker å legge til rette for. Imidlertid er måten man forsøker å legge til rette for servicetorg, med de tjenestene som skal inn der, relativt varierende. Noen steder er man kommet lenger enn andre steder, noen steder har man gode lokaler, mens andre steder har man ikke plass til et stasjonært torg og må finne andre løsninger. Overordnet er at det arbeides med dette, og interessen og kreativiteten er stor.

Det gjøres også stor innsats med hensyn til veiledning og kartlegging, samordnet innsats, forholdet til frivillige organisasjoner, programdrift, videokonferanser og moderne teknologi, samt ulike typer teknikker. Det varierer en del hva man vektlegger og hvor langt man er kommet i arbeidet. Men alle gjør og har gjort en innsats, og alle er i prosess med å utvikle denne ytterligere.

Med hensyn til ressurser, og hvordan man best anvender disse, så skilles det mellom økonomiske ressurser og menneskelige ressurser. Strukturelle betingelser i form av dårlig økonomi og knappe ressurser oppfattes å legge en del negative føringer inn i tilbakeføringsarbeidet. På den annen side anvendes og framheves menneskelige ressurser i form av å være kreativ, være løsningsorientert, være engasjert, være ildsjel, være visjonær, være vant til å håndtere usikkerhet, arbeide med koordinering for å skape synergi, samt bevissthet på egen rolle. Mange peker på betydningen av å ha et sterkt personlig engasjement som et grunnlag, og til og med som en nødvendighet, for å være i rollen som TK.

Når det gjelder forholdet til interne og eksterne samarbeidspartnere har tilbakeføringskoordinatorene nedlagt mye arbeid i å tydeliggjøre posisjonen sin innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnerne. Arbeidet med å bli kjent og anerkjent internt i kriminalomsorgen følger langt på vei to hovedspor. De har sammenheng med om og i hvilken grad ledelsen har vært tydelig overfor stillingsinnehaver og omgivelsene på hva stillingen skal bidra med og hvordan den er plassert i organisasjonen. Tendensen er at jo tydeligere ledelse og forankring, desto enklere har det vært å komme inn i de interne systemene. Og omvendt: jo utydeligere ledelse og forankring har vært, desto vanskeligere har det vært å komme inn i de interne systemene. For mange har det vært en lang vei å gå internt, og det har vært nødvendig å gjøre seg selv kjent, og markedsføre både seg selv, stillingen som tilbakeføringskoordinator og tilbakeføringsgarantien på alle nivåer. Mye tid har vært brukt på slikt arbeid. Mange sier at det har vært brukt *unødvendig mye tid* på dette.

Også forholdet til forvaltningssamarbeidspartnere har i stor grad dreid seg om å gjøre stillingen som tilbakeføringskoordinator kjent, samt gi informasjon om hva stillingen skal brukes til og om hvordan tilbakeføringskoordinator vil arbeide i forhold til dette. Mange har brukt tid på å dra ut til forskjellige kontorer og etater, eller å invitere dem til seg, i den hensikt å informere og gjøre kjent.

Dette har vært en forutsetning før man kan komme i gang å avtale samarbeid og samhandling. Dette har for manges del vært strevsomt, og også her slår ledelse og forankring inn på den måten at det har føltes enklere når man har hatt støtte fra ledelsen.

Det er fortsatt utfordrende å få implementert tilbakeføringsgarantien i små kommuner, både fordi kjennskap til stillingen som tilbakeføringskoordinator kan være liten, og når det gjelder å etablere samarbeid. Dette knyttes også gjerne opp til en ressursproblematikk. Noen av de små kommunene har for eksempel for tiden ingen innsatte, og ser derfor ikke nødvendigheten av å utarbeide samarbeidsavtaler og ønsker å vente til etter løslatelse med å tilrettelegge for dette.

I noen fylker er det mange kommuner, og mye tid går med til å få kontakt med kommunene, med rådmann og ordfører, og deretter NAV-leder. Likevel går arbeidet gjennomgående framover. Ikke alle steder går det like raskt, men det arbeides med saken selv om det tar tid å få enhetene og kommunene med, og selv om mange forteller om litt motstand fra kommunen.

Det er også indikasjoner på at det er vanskeligere å få til og etablere samarbeid med statlige og kommunale forvaltningssamarbeidspartnere, enn med frivillige organisasjoner. Flere påpeker at NAV ikke har vært så enkelt å samarbeide med, mens rusfeltet og frivillige/ideelle organisasjoner, Kompetansesentre, Jussbuss, Røde Kors og liknende, er enkle å samarbeide med.

Andre er meget tydelig på at den vanskeligste samarbeidspartneren de har er NAV, uten at det finnes noen forklaring på hvorfor det er slik, men det konstateres at *NAV er mer defensiv enn tilbydende*. Nødvendigheten av at forholdet til NAV må finne sin løsning, påpekes av flere. Erfaringene med NAV er også varierte. Noen understreker at det er stor forskjell på hvordan de ulike NAV-kontorene fungerer, og at mye er personavhengig. På den annen side er heller ikke dette hele bildet, for mange formidler også gode samarbeidsrelasjoner og godt samarbeid med NAV og andre forvaltnings-samarbeidspartnere.

En løsning på forholdet til NAV, og som trekkes fram av mange, er at man burde hatt en fast ansatt NAV-veileder i fengslene. NAV er etterspurt av nesten samtlige innsatte, og er den etaten flest har bruk for. Samtidig er det den etaten som kan være vanskeligst å samarbeide med. Det ligger med andre ord uløste, strukturelle problemer her. Oppsummert kan man si at forholdet til NAV, på systemnivå, fortsatt synes å være noe uavklart.

Gjennomgående gir tilbakeføringskoordinatorene uttrykk for at det er vanskelig å vise til konkrete resultater. Det understrekes at denne typen jobb ikke fører til resultater som er enkle å måle eller å se direkte virkninger av. Dessuten har det gått forholdsvis kort tid fra stillingstypen ble etablert, og for mange bare rundt ca 1 år. Dette er en stillingstype som må «gå seg til», og at det uansett ikke vil være lett å måle resultater. Likevel gis det gjennomgående uttrykk for at man faktisk har oppnådd noe, eller at man er i prosess med hensyn til å oppnå noe.

Konklusjonen på dette punktet er at TKene mener arbeidet deres så langt har gitt positive resultater i forholdet til NAV, og spesielt til utvikling av servicetorg. Videre er det oppnådd resultater når det gjelder koordinering og samarbeid med eksterne partnere, samt i form av økt grad av etterspørsel etter tilbakeføringskoordinator, og økt fokus på tilbakeføringsarbeid. I lys av de utfordringer som også har vært trukket fram i forhold til flere av disse punktene, så kan dette synes som et paradoks, eller til og med som en motsetning. Samtidig kan dette også forstås som en vurdering av at noen strever med et område, mens andre har oppnådd resultater på det samme området.

Mulige områder for endring

Realistiske evalueringer legger vekt på å framskaffe en forståelse av mønstre som kan føre til måloppnåelse eller til en bestemt type resultat, samt hva som fører til suksess eller nederlag for ulike målgrupper som programmet retter seg mot (Pawsey og Tilley, 2004). Foreliggende analyse av implementeringsprosessen for stillingene som tilbakeføringskoordinator har vært opptatt av dette. En tydelig konklusjon er at når en ny stillingstype skal implementeres, så er det meget viktig at ledelsen og forankring er tydelig, både for den nye stillingsinnehaver og for de omkringliggende systemene. Der dette ikke er tilfelle, oppstår en rekke uønskede konsekvenser som får konsekvenser for hvordan arbeidet blir utført.

Konklusjoner for framtidig arbeid basert på de resultatene som undersøkelsen har vist, er at det vil være nødvendig å sikre forankring og tydeligere ledelse på de stedene der dette ikke er tilfellet. Det framgår imidlertid ikke av rapporten hvor dette er, men forholdet er framsatt som et problem for om lag halvparten av informantene i denne studien og bør følgelig være kjent for de stedene dette gjelder. Det går alltid an å gripe tak i denne typen utfordringer, slik det også framgår at man enkelte steder har gjort - med gode erfaringer. Dette poenget er også viktige å sørge for at blir ivaretatt dersom det skulle opprettes flere stillinger som tilbakeføringskoordinator i framtiden.

I forlengelsen av dette vil det også være nødvendig å sikre en felles forståelse i så vel en del stillinger som tilbakeføringskoordinator, som hos tilgrensende stillingstyper, som sosialkonsulent og kontaktbetjent, som hos ledelsen om hva det i praksis betyr å arbeide på systemnivå. I denne sammenheng er føringene fra KSF klare, og de stedene det er uklarhet om oppgavene kan henvises dit. Samtidig kan det i noen sammenhenger være nødvendig å foreta en grenseoppgang av arbeidsinnholdet i tilgrensende stillingstyper, med sikte på å utvikle klare rolleforståelser. Dette er oppgaver som er et lederansvar. Også dette er viktig dersom det opprettes nye stillinger i framtiden.

Tilbakeføringsgarantien er et samstyringsprosjekt som krever innsats fra flere hold. Resultatene viser at det kan være utfordringer i forhold til kommuner, og særlig til småkommuner, og i forhold til NAV. Gjennomgående er forholdet til NAV omtalt av alle. Mange sliter med å få til avtaler, mens andre har dette i god prosess og peker på gode resultater. Likevel er det slik at forholdet til NAV neppe er «løst». NAV er etterspurt av nesten samtlige innsatte, og er den etaten flest har bruk for. Samtidig er det den etaten som kan være vanskeligst å samarbeide med, til tross for at mange har gode erfaringer å vise til. Det ligger med andre ord fortsatt uløste, strukturelle problemer her. Det samme gjelder overfor en del kommuner. Tilbakeføringskoordinatorene selv skisserer en løsning på forholdet til NAV, nemlig at man burde hatt en fast ansatt NAV-veileder i fengslene.

Referanser

- Alnæs, Øyvind, 2006. *Fengsel – forbryterskole eller rehabiliteringsanstalt?* KRUS Småskrift 1/2006.
- Aubert, Vilhelm, Torstein Eckhoff og Knut Sveri, 1952. *En lov i søkelyset: Sosialpsykologisk undersøkelse av den norske hushjelplov*. Akademisk forlag, Oslo.
- Aubert, Vilhelm, 1976. Om lovers virkninger. *Samtiden*, årg. 85, nr 5, 308-320.
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen, 2010. *Regjeringens tilbakeføringsgaranti - en forstudie av iverksetting*. NIBR-rapport 2010:8.
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen, 2011. *Tilbakeføring av straffedømte, en kommentert bibliografi*. NIBR-rapport 2011: 20.
- Grønhaug, Kjell, Odd Hellesøy og Geir Kaufmann, 2001. *Ledelse i teori og praksis*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Kleppe, Petter, 2002. *Slik leder de beste. Klokke lederskap i tøffe tider*. Schibsted forlag, Oslo.
- Kort og Godt, 2012. *Tilbakeføringsgarantien*. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. TG-prosjektet.
- Krogstrup, Hanne, 2003. *Evalueringsmodeller*. Systime Academic, Viborg.
- Pawsey, Ray og Nick Tilley, 2004. *Realist evaluation*. Paper funded by the British Cabinet Office.
- Schafft, Angelika og Øyvind Spjelkavik, 2011. *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet*. AFI, 4/2011.
- Solbakken, Gro, 2012. *Regjeringens tilbakeføringsgaranti: Et suksesskriterium i tilbakeføringen av seksuelle overgrep?* Masteroppgave ved Avdeling for pedagogikk- og sosialfag Høgskolen i Lillehammer, 2012.
- St.meld. nr. 37 (2007-2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. (Kriminalomsorgsmeldingen), Justis- og Beredskapsdepartementet.
- Sverdrup, Sidsel, 1999. Evaluering av lover med en pliktdel og en rettighetsdel. I: *Retfærd*, nr. 84, 22, 20-34.
- Sverdrup, Sidsel, 2000. *Informasjon ved lov- og regelendringer: en analytisk tilnærming*. Asplan Analyse.
- Sverdrup, Sidsel, 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Sverdrup, Sidsel, Trine Myrvold og Lars Kristofersen, 2007. *Brukermedvirkning i psykisk helsearbeid: idealer og realiteter*. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Rapport 2007:2.
- Sverdrup, Sidsel, 2013. Følgeforskning som en tendens i nyere norsk evaluering: Hva er det og hvordan kan det gjennomføres? I: *Evaluering*. Halvorsen m fl (red). Fagbokforlaget, 2013, 134-147.

Vedlegg: Intervjuguide

Innledning

Bakgrunnen for dette intervjuet er at Justisdepartementet ønsker å få gjennomført en evaluering av tilbakeføringskoordinatorerne. Departementet ønsker at følgende temaområder er i fokus: nemlig hvilke metoder TK tar i bruk, hvilke spørsmål, problemer og utfordringer de møter, hvilke ressurser som anvendes for å oppnå høyest mulig effektivitet, og hvilken posisjon de har innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnere? Dessuten ønskes en vurdering av om det allerede kan vises til noen resultater.

Samtlige 25 tilbakeføringskoordinatorer blir kontaktet for intervju. Dataene vil bli analysert som tendenser og skillelinjer, og vil ikke kunne tilbakeføres til den enkelte koordinator. Hvis det er noe du ikke vil svare på, eller du ønsker å trekke deg under eller etter intervjuet, så er det anledning til det. Hensikten er å få et overblikk over nevnte temaer for å få innblikk i om noe bør endres eller justeres, og eventuelt på hvilke områder. For å få innblikk i variasjoner, for eksempel knyttet til landsdel og arbeidsoppgaver, noteres imidlertid noen opplysninger om deg, og om den region og de anstalter du betjener.

Tema 1 Bakgrunnsopplysninger

Hvilken region hører du til?

Hva slags type anstalter har du ansvar for? Hvor mange?

Hva slags type fengsel?

Hvor lenge har du vært i jobb som TK?

Tema 2 Hvilke metoder tas i bruk?

Innledning

Koordinatorerne skal sikre at innsatte **får de tjenester de har krav på**. De skal **kartlegge innsattes behov** og **samordne arbeidet** for en målrettet tilbakeføring til samfunnet og **koordinere løslatelsesprosessene** internt i Kriminalomsorgen overfor domfelte/innsatte mellom enhetene, samt veilede tilsatte og innsatte for etablering av effektive og målrettede løslatelsesprosesser. Videre skal de **implementere og følge opp samarbeid**, rutiner og avtaler med fylker, kommuner, helseforetak og andre forvaltningssamarbeidspartnere, og legge til rette for **en samordnet innsats** slik at de som er innsatt i varetekt og de som gjennomfører straff i fengsel eller friomsorg.

Kan du fortelle om **hvilke metoder** du anvender i arbeidet ditt for å løse alle disse oppgavene?

Tema 3 Hvilke spørsmål, problemer og utfordringer møter du som TK?

Tilbakeføring kan reise mange spørsmål og by på ulike problemer og utfordringer. Hva vil du si særpreger arbeidssituasjonen din i så måte, og i forhold til samordning internt mellom enhetene, i forhold til en samordnet innsats mellom forvaltningssamarbeidspartnere, eventuelt i forhold til de innsatte selv? Eller i forhold til andre problemområder eller utfordringer?

Tema 4 Hvilke ressurser anvendes for å oppnå høyest mulig effektivitet?

Dette er på mange måter en videreføring av forrige tema, og fokus er på forholdet mellom ressurser og effektivitet. Ressurser tenkes her ganske vidt; altså både i form av økonomiske og menneskelige ressurser.

For eksempel (probe):

- Bli kjent med andres roller/oppgaver og rutiner internt
- Rolleavklaring
- Utarbeiding av arbeidsbeskrivelser
- Utarbeiding av rutiner for kartlegging av innsatte
- Få i gang tverrfaglig team
- Forankre TK-rollen godt i regionen/ledelsen
- Etablere samarbeid med frivillige organisasjoner
- Etablere samarbeid på tvers fengslene imellom
- Organisere servicetorg
- Sørge for bedre samarbeid mellom lukket og åpen enhet

Tema 5 Hvilken posisjon har du som TK innen kriminalomsorgen og i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnere?

Innledning

Tilbakeføringskoordinatoren skal samordne det totale tjenestetilbudet til varetektsinnsatte og domfelte, både det som skjer i regi av Kriminalomsorgen, og det som skjer i regi av forvaltningssamarbeidspartnere. Mange oppgaver skal løses i forhold til mange individer og systemer. Samordning mellom etater og koordinering av tjenestetilbudet er sentralt.

Hvilken posisjon vil du si du har som TK innen kriminalomsorgen?

Er rollen som TK kjent og anerkjent i tilstrekkelig grad? Har det vært nødvendig å markedsføre TK-rollen både internt og eksternt? Har det vært nødvendig å informere om tilbakeføringsgarantien på alle nivåer?

Hvilken posisjon vil du si du har i forhold til de ulike forvaltningssamarbeidspartnere?

Er rollen som TK kjent og anerkjent i tilstrekkelig grad? Har du oversikt over alle samarbeidsavtaler og prosjekter? Stimulere samarbeidspartene og lage samarbeidsavtaler med NAV/kommune/fengsel?

Laget rutiner for samhandling fengsel/friomsorg? Etablert faste møter og samlinger med kontaktbetjenter og sosialkonsulenter? Laget et eget TK-nettverk i regionen?

Hvordan vil du si at rollefordelingen fungerer mellom tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent, kontaktbetjent og NAV-veileder? Hvordan fungerer samarbeidet?

Tema 6 Kan det i arbeidet ditt allerede vises til noen resultater?

Hvordan vurderer du selv om arbeidet ditt som TK har ført til ønskede resultater, for den enkelte innsatte – for ulike typer kriminelle – på kort og lang sikt? Og i forhold til samordning internt mellom enhetene, og i forhold til implementering og samarbeid?

Tema 7 Avslutningsvis: er det noe du gjerne vil tilføye eller utdype?



DIAKONHJEMMET HØGSKOLE

Diakonhjemmet Høgskole har røtter tilbake til 1890, og er en virksomhet under stiftelsen Det Norske Diakonhjem. Høgskolen har 2500 studenter og 200 ansatte, fordelt på studiesteder i Oslo og Rogaland.

Diakonhjemmet Høgskole skal utruste til tjeneste i samfunn og kirke, nasjonalt og internasjonalt gjennom utdanning og forskning. Høgskolens faglige fokus er diakoni, verdier og profesjonell praksis.

Formidlingen er en viktig del av samfunnsoppdraget til Diakonhjemmet Høgskole. Publikasjonene fra høgskolen skal bidra til dette ved å skape dialog med praksisfelt og samfunn. I tillegg skal formidlingen være med på å omsette FoU-resultater i praksis.